

Mehrdimensionale "Modellpartnerschaft": die strategische Kooperation der USA mit der Türkei unter der Obama-Administration

Rytz, Henriette

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rytz, H. (2013). *Mehrdimensionale "Modellpartnerschaft": die strategische Kooperation der USA mit der Türkei unter der Obama-Administration*. (SWP-Studie, 19/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361441>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Henriette Rytz

Mehrdimensionale »Modellpartnerschaft«

Die strategische Kooperation der USA mit der
Türkei unter der Obama-Administration

S 19
September 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Diskursive Aufwertung der Türkei in der Außenpolitik der USA
9	Washingtons Interesse an Ankara: Die veränderten Rahmenbedingungen des Verhältnisses
9	Die Stärkung der Sicherheitspartnerschaft nach dem Kalten Krieg
11	Innenpolitische Entwicklungen in der Türkei: Regierungsantritt der AKP und wirtschaftlicher Aufschwung
12	Strategische Neuausrichtung der türkischen Außenpolitik: das Selbstverständnis als »Zentralmacht«
14	EU-Kontext: Enttäuschung der USA über stagnierende Beitrittsverhandlungen
16	Globaler Kontext: Machtverschiebungen im internationalen System
16	Sicherheitspolitik der USA: Strategiewechsel und Sparzwänge
18	Ziele und Konflikte in Washingtons Zusammenarbeit mit Ankara
18	Zusammenarbeit in der Nato und bilaterale Verteidigungskooperation
20	Iranpolitik
22	Israelpolitik
24	Syrienpolitik
26	Weitere Kooperationsfelder: Irakpolitik, Russlandpolitik, Energiepolitik
28	Fazit und Schlussfolgerungen für die transatlantischen Beziehungen
30	Abkürzungen

*Henriette Rytz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Amerika*

**Mehrdimensionale »Modellpartnerschaft«.
Die strategische Kooperation der USA mit der Türkei
unter der Obama-Administration**

Auch über zwanzig Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts sind die USA mit der Türkei in einer intensiven Sicherheitspartnerschaft verbunden. Barack Obama wertete dieses Sonderverhältnis gleich zu Beginn seiner Präsidentschaft als »Modellpartnerschaft« auf und knüpfte eine enge Arbeitsbeziehung mit Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan. Er reagierte damit auf tiefgreifende Veränderungen der bilateralen Beziehungen, die ihre Ursache nicht nur in innenpolitischen Entwicklungen in beiden Ländern haben, sondern auch in den politischen Transformationsprozessen in den arabischen Staaten und im Bedeutungszuwachs des Schwellenlands Türkei im regionalen und internationalen Umfeld. Zwar mündete das Konzept der »Modellpartnerschaft« bislang nicht in eine ausformulierte Strategie. Die vorliegende Studie zeigt jedoch, dass die USA damit konkrete strategische Interessen verfolgen. Denn die Attraktivität der bilateralen Kooperation gründet darauf, dass am Bosphorus besonders viele amerikanische Interessen zusammenlaufen. Dies macht die strategische Partnerschaft aus Sicht Washingtons mehrdimensional – und damit besonders wertvoll.

Oberstes Ziel der USA ist es dabei, die Region des Nahen Ostens zu stabilisieren. Nicht nur mit Blick auf Iran und Syrien, sondern auch angesichts des andauernden Israel-Palästina-Konflikts dominiert diese Herausforderung die außenpolitische Agenda Washingtons. Die Unsicherheit über den Ausgang der Transformationsprozesse in der Region hat das amerikanische Interesse an Ankara vertieft. Denn je prekärer die Lage im Nahen Osten ist, desto wichtiger wird die Kooperation mit der stabilen Türkei, dem wichtigsten Verbündeten dort neben Israel.

Das zweite strategische Interesse der USA ist Sicherheit im östlichen Mittelmeer. So unterstützt Washington zum Beispiel die Energiekooperation der Anrainerstaaten, weil es sich von ihr verschiedene positive Effekte erhofft: eine Annäherung zwischen Griechenland, der Republik Zypern und der Türkei; die bessere Integration Israels in die Region östliches Mittelmeer sowie die Eindämmung des regionalen Einflusses der Energieexporteure Russland und Iran. Zudem bietet Ankara einen Kanal, über den bestimmte Interessen

auch gegenüber anderen Regionen und Staaten wie Russland, dem Kaukasus und Zentralasien besser verfolgt werden können.

Aus Sicht der USA ist die Kooperation mit der Türkei ideal, um den außen- und sicherheitspolitischen Ansatz Präsident Obamas zu implementieren, dem Medien das umstrittene Label »leading from behind« verliehen haben. Dabei handelt es sich um eine Politik der Zurückhaltung, bei der militärische und diplomatische Ressourcen geschont werden, ohne dass der Anspruch auf regionalen Einfluss aufgegeben würde. Der amerikanische Präsident reagiert damit auf den wachsenden Spardruck in Washington und grenzt sich explizit vom Interventionsdrang seines Amtsvorgängers ab.

Die Türkei eignet sich besonders gut für die Umsetzung dieser Politik. Sie ist nicht nur langjähriger Nato-Partner, sondern auch (neben Albanien) der einzige Mitgliedstaat der Allianz mit einer mehrheitlich muslimischen Bevölkerung. Diese Eigenschaften erhöhen ihre Relevanz als Brücke zwischen den USA und den Nachbarstaaten der Türkei mit einer volatilen Sicherheitslage. Über die Türkei kann die US-Regierung beispielsweise bestimmte Akteure indirekt erreichen, die sie prinzipiell ablehnt bzw. mit denen sie nur minimal interagiert, zu denen Ankara aber normalen Kontakt pflegt. Beispiele sind die palästinensische Hamas oder die iranische Regierung.

Mit der Aufwertung ihrer Beziehungen zu Ankara reagieren die USA aber auch auf die Stagnation der Beitrittsverhandlungen der Europäischen Union mit der Türkei. Sei es unter republikanischer, sei es unter demokratischer Führung – US-Administrationen haben die Aufnahme der Türkei in die EU stets aktiv unterstützt. Die USA verknüpfen damit die Hoffnung, bestimmte strategische Ziele besser verwirklichen, aber auch umgekehrt mittels des Nato-Partners eigene Interessen gegenüber der EU leichter verfolgen zu können. Die Obama-Administration glaubt indes nicht mehr an einen baldigen Beitritt Ankaras zur Union. Sie nimmt deshalb die von ihr gewünschte Verankerung der Türkei im politischen »Westen« durch eine Intensivierung der bilateralen Kooperation selbst in die Hand.

Aus Sicht der Europäischen Union erscheint die primär sicherheitspolitische Ausrichtung der Türkei-politik der USA jedoch unzureichend. Denn gerade aufgrund der Beitrittsverhandlungen sind Brüssel und Berlin deutlich besorgter als Washington über die innenpolitischen Probleme unter der Erdoğan-Regierung. Diese Perspektive (sowie unterschiedliche Präferenzen bei der Wahl außen- und sicherheitspolitischer Instrumente) verschleiert allerdings zuweilen den

Blick dafür, dass einzelne strategische Interessen, welche Washington in seiner Kooperation mit Ankara verfolgt, auch aus europäischer Sicht relevant sind. Dazu zählt insbesondere das Ziel, den Nahen Osten zu stabilisieren.

Diese Interessenkonvergenz sollten die EU und die USA daher nutzen, um mit der Türkei trilateral zusammenzuarbeiten, insbesondere im Rahmen ihrer Nahostpolitiken. Brüssel könnte auf diese Weise Washingtons Bewusstsein für die innenpolitischen Herausforderungen in der Türkei stärken. Gleichzeitig könnte die »sicherheitspolitische Brille« der USA Europa als Brennglas dienen, um ein besseres Verständnis der eigenen strategischen Vorteile einer Kooperation mit Ankara zu entwickeln. Dies ist keineswegs ein Plädoyer für gemeinsame militärische Maßnahmen; vielmehr könnte Europa so die Entwicklung alternativer ziviler Politikansätze unter Einbeziehung der USA vorantreiben. Die Schaffung eines trilateralen Forums würde den Informationsfluss über die Lage in der Region erhöhen und damit die Entwicklung gemeinsamer Handlungsschritte optimieren. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der belasteten Beziehungen der USA zur Region des Nahen und Mittleren Ostens böte eine solche trilaterale Zusammenarbeit Washington und Brüssel die Chance, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern.

Die Erschließung eines neuen transatlantischen Kooperationsfeldes ist gerade jetzt von Bedeutung. Denn die amerikanisch-europäischen Beziehungen befinden sich momentan in einem Stadium der Sinn-suche, ausgelöst durch den Bedeutungsverlust Europas innerhalb der internationalen Sicherheitsarchitektur der USA sowie durch die Verunsicherung über deren strategische Hinwendung nach Asien. Die EU sollte jedoch nicht in Enttäuschung über diese Entwicklung verharren, sondern sich vielmehr *gemeinsam* mit den Vereinigten Staaten der Herausforderung stellen, die der Aufstieg der Schwellenländer im internationalen System bedeutet. Eine trilaterale Kooperation zwischen Washington, Brüssel und Ankara ist besonders gut geeignet, um entsprechende transatlantische Strategien auszuarbeiten. Denn kein anderes aufstrebendes Schwellenland pflegt so enge wirtschaftliche, gesellschaftliche und historische Bande nach Europa wie die Türkei, bietet eine Nato-Mitgliedschaft und eine derartig große kulturelle und geographische Nähe zu Regionen, gegenüber denen es eine weitgehende Gemeinsamkeit strategischer Interessen gibt. Der Begriff »Modellpartnerschaft« könnte somit eine ganz neue Bedeutung erhalten.

Diskursive Aufwertung der Türkei in der Außenpolitik der USA

In der außenpolitischen Debatte in den USA nimmt die Türkei seit dem Amtsantritt von Präsident Barack Obama 2009 deutlich mehr Raum ein als unter seinem Vorgänger George W. Bush.¹ Dies zeigt sich sowohl in der intensiven Beschäftigung mit dem Land in den Washingtoner Think-Tanks als auch in der Rhetorik von Präsident Obama.

Seit dessen Amtsantritt ist in den USA eine Vielzahl türkeibezogener Publikationen erschienen. Es sind einerseits Erträge entsprechender Forschungsschwerpunkte von Think-Tanks auf beiden Seiten des politischen Spektrums, wie des Washington Institute for Near East Policy, des überparteilichen Center for Strategic and International Studies (CSIS) oder der renommierten Brookings Institution.² Der German Marshall Fund (GMF) betreibt seit 2005 ebenfalls ein Türkei-Programm – sein einziges Länderprogramm überhaupt.

Andererseits produzieren auch Washingtoner Denkfabriken ohne entsprechende institutionalisierte Forschungsschwerpunkte regelmäßig Papiere, die sich spezifisch den USA-Türkei-Beziehungen widmen. So veröffentlichte beispielsweise eine Taskforce des Council on Foreign Relations im Mai 2012 einen Bericht mit dem bezeichnenden Titel »A New Partnership« (Eine neue Partnerschaft). Die Arbeitsgruppe war hochrangig besetzt – ihre Leitung oblag Madeleine K. Albright, Außenministerin unter Präsident Bill Clinton, sowie Stephen J. Hadley, Nationaler Sicherheitsberater von Präsident George W. Bush.³ Die RAND Corporation brachte bereits 2010 eine mehr als 150 Seiten umfassende Studie heraus. Ihr Titel, »Troubled Partnership. U.S.-Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change«, drückt aus, welchen

Stellenwert Washington derzeit den Beziehungen zur Türkei beimisst, und zugleich, für wie verletzlich diese Partnerschaft gehalten wird.⁴

In ihrer Beschäftigung mit dem Land am Bosphorus kooperieren die Think-Tanks immer wieder mit türkischen Partnern. So arbeitet das Brookings-Programm eng mit TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği) zusammen, einem großen Unternehmerverband in der Türkei, der auch ein Büro in Washington unterhält.⁵ Das CSIS kooperierte bei der Erstellung eines entsprechenden Berichts sogar mit der türkischen Regierung, nämlich dem SAM (Center for Strategic Research) in Ankara, das direkt dem türkischen Außenministerium unterstellt ist.⁶

Gleichzeitig genießt die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Türkei auch im Rahmen der Debatte um den Aufstieg neuer Mächte erhöhte Aufmerksamkeit in den USA. Die Türkei gehört zur zweiten Generation aufsteigender Schwellenländer, nach jener ersten, zu der die sogenannten BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) gezählt werden.⁷ Die zwei gebräuchlichsten Begriffe für diese neue Gruppe, »Next Eleven« und CIVETS, schließen sie

1 Gallia Lindenstrauss, *Turkey and the Arab Spring: Embracing »People's Power«*, Barcelona: European Institute of the Mediterranean, März 2012 (Papers IEMed. 14), S. 22.

2 Diese hat im Februar 2013 nach eigener Aussage ihr Türkei-programm »wiederbelebt«, Brookings Institution, *Turkey Is Turning Its Face to the West*, 7.2.2013, <www.brookings.edu/research/interviews/2013/02/03-turkey-kirisci> (Zugriff am 17.9.2013).

3 Madeleine K. Albright/Stephen J. Hadley (Chairs), Steven A. Cook (Project Director), *U.S.-Turkey Relations. A New Partnership*, New York: Council on Foreign Relations Press, Mai 2012 (Independent Task Force Report Nr. 69).

4 F. Stephen Larrabee, *Troubled Partnership. U.S.-Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change*, Santa Monica: RAND Corporation, 2010 (RAND Project Airforce).

5 Sie veranstalten beispielsweise gemeinsame Podiumsdiskussionen in Istanbul und Washington. Siehe z.B. »Kemal Kirişci Named TÜSİAD Senior Fellow at Brookings«, *Brookings News Release*, 6.12.2012, <www.brookings.edu/about/media-relations/news-releases/2012/1206-kirisci-tusiad> (Zugriff am 23.9.2013).

6 Bulent Aliriza/Bulent Aras, *U.S.-Turkish Relations. A Review at the Beginning of the Third Decade of the Post-Cold War Era*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS)/Ankara: Stratejik Araştırmalar Merkezi (SAM, Center for Strategic Research), November 2012.

7 Goldman-Sachs-Chefanalyst Jim O'Neill verwendete den Begriff BRIC (noch ohne »S« für South Africa) erstmals 2001, *Building Better Global Economic BRICs*, London u.a., 30.11.2001, <www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Im Jahr 2010 wurde Südafrika Teil der von nun an BRICS genannten Staatengruppe.

jeweils mit ein.⁸ Neu ist die Kategorie der »Global Swing States«, die der GMF und der sicherheitspolitische Think-Tank Center for a New American Security im November 2012 gemeinsam einführten und die die Türkei ebenfalls einschließen.⁹

Diese Konzepte fließen auch in die außenpolitische Analyse der Regierung ein. So rechnet ein Bericht des U.S. National Intelligence Council, eines beratenden Organs der US-Nachrichtendienste, die Türkei zu den »Next Eleven«. Die Autoren erwarten, dass diese Gruppe bis zum Jahr 2030 im internationalen System einflussreicher sein wird als die Europäische Union (EU). Würden China und Indien in diese Verlagerung der Gewichte noch mit einberechnet, falle der relative Machtverlust Europas sogar noch deutlicher aus.¹⁰

Die intensive analytische Auseinandersetzung mit dem Land am Bosphorus spiegelt sich in der politischen Praxis Präsident Obamas wider. Von Beginn seiner ersten Amtszeit an hat Obama großes Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit Ankara gezeigt. Im April 2009, nur drei Monate nach Amtsantritt, reiste er nach Istanbul und sprach dort von einer *model partnership*, einer Modellpartnerschaft, zwischen den Vereinigten Staaten und der Türkei.¹¹ Damit erkannte er das gestiegene regionale Engagement der Türkei an

und verlieh der langjährigen »strategischen Partnerschaft« mit Ankara einen noch höheren Status innerhalb der US-Außenpolitik.¹²

Der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan nahm dieses Werben positiv auf. Seit seinem Gegenbesuch in Washington im Dezember 2009 verbindet beide Regierungschefs eine enge Arbeitsbeziehung.¹³ Dies unterstrich Präsident Obama, als er im Januar 2012 in einem Interview von »Freundschaft und einem Band des Vertrauens« sprach¹⁴ – eine Einschätzung, die ein Mitglied des Erdoğan-Kabinetts wenige Monate später bestätigte.¹⁵ Nach der diskursiven Aufwertung seiner Beziehungen zu Ankara schuf Washington also eine konkrete Arbeitsgrundlage für bilaterale Kooperation. Die Deklaration einer »Modellpartnerschaft« bleibt dennoch ein primär symbolischer Akt, der keine konkreten Schritte beinhaltet.¹⁶ Auch vier Jahre später fehlt es an der Umsetzung in einen politischen Ansatz.

8 Auch der Begriff »Next Eleven« geht auf den Goldman-Sachs-Chefanalysten Jim O'Neill zurück. O'Neill verwendete ihn erstmals im Jahr 2005 und zählt dazu Ägypten, Bangladesch, Indonesien, Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, die Philippinen, Südkorea, Thailand, Türkei und Vietnam, Jim O'Neill, *How Solid Are the BRICs?*, London u.a., 1.12.2005 (Global Economics Paper Nr. 134), 1.12.2005, <www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/how-solid.pdf>. Die CIVETS, ein Begriff, den 2009 offenbar erstmals Robert Ward von der Economist Intelligence Unit verwendete, umfassen neben der Türkei auch Kolumbien, Indonesien, Vietnam, Ägypten und Südafrika, »Acronyms. BRICS and BICIS«, in: *The Economist*, 26.11.2009, <www.economist.com/blogs/theworldin2010/2009/11/acronyms_4> (Zugriff jeweils am 18.9.2013).

9 Daniel Kliman/Richard Fontaine, *Global Swing States: Brazil, India, Indonesia, Turkey and the Future of International Order*, Washington, D.C.: Center for a New American Security/German Marshall Fund (GMF), November 2012.

10 National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D.C., Dezember 2012, S. 15. Siehe auch den zeitgleich erschienenen »Begleitbericht« des Atlantic Council: Atlantic Council's Strategic Foresight Initiative, *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World*, Washington, D.C., 2012.

11 The White House, Office of the Press Secretary, *Joint Press Availability with President Obama and President Gül of Turkey*, 6.4.2009, <www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-press-availability-with-president-obama-and-president-gul-turkey> (Zugriff am 1.3.2013).

12 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 7.

13 Gespräche der Autorin in Washington im Oktober 2011 und in Ankara und Istanbul im Oktober 2012.

14 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 7; siehe auch David Ignatius, »A Special Relationship with Turkey«, in: *Washington Post*, 8.6.2012, S. A19.

15 Ignatius, »A Special Relationship« [wie Fn. 14].

16 Gespräche der Autorin in Ankara und Istanbul im Oktober 2012. Vgl. Nuh Yilmaz, »U.S.-Turkey Relations, Model Partnership as an »Empty Signifier«, in: *Insight Turkey*, 13 (2011) 1, S. 19–25.

Washingtons Interesse an Ankara: Die veränderten Rahmenbedingungen des Verhältnisses

Das ausgeprägte amerikanische Interesse an der Türkei erscheint nicht selbstverständlich. Ankara liegt knapp 9000 Kilometer entfernt von Washington; die beiden Staaten trennt neben dem Atlantischen Ozean auch noch das Mittelmeer. Diese große geografische Distanz ist einer der Gründe, warum die politische Zusammenarbeit zwischen den zwei Staaten relativ jung ist und primär auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgeht. Auch aus wirtschaftlicher Sicht lässt sich das lebhafteste Interesse kaum plausibel erklären. Gemessen an Exporten nimmt die Türkei als Handelspartner der USA lediglich Platz 25 ein; gemessen an den Importen sogar nur Platz 41 (Stand: Mai 2013).¹⁷ Laut dem U.S. Census Bureau geben lediglich knapp 200 000 in den Vereinigten Staaten lebende Personen an, Wurzeln in der Türkei zu haben (Stand: 2011).¹⁸ Auch wenn Schätzungen von bis zu einer halben Million türkeistämmiger Personen in den USA ausgehen, liegt deren Anteil sehr deutlich unter den Vergleichswerten für Deutschland und Europa.

Obwohl sich die Beziehungen zwischen der EU und Ankara wegen der Skepsis der Union gegenüber einer Aufnahme der Türkei abgekühlt haben, sind Europa und Deutschland viel enger als die USA mit dem Land am Bosphorus verflochten. Sie sind nicht nur durch eine Landbrücke verbunden, sondern auch durch eine jahrtausendealte gemeinsame Geschichte sowie starke Migrationsbewegungen. Knapp ein Fünftel der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland hat einen Migrationshintergrund; den größten Anteil daran haben mit 18,5 Prozent türkeistämmige Personen (Stand: 2011).¹⁹ Deutschland zählt die Türkei zu seinen zwanzig wichtigsten Handelspartnern. Zwischen 2001 und 2011 vervierfachten sich die

Ausfuhren in die Türkei, die Importe von dort verdoppelten sich nahezu.²⁰

Auf europäischer Ebene lassen sich die Zahlen zu Migrationsbewegungen nur schwer ermitteln, da sich die Kriterien und Methoden zur Erhebung unter den EU-Mitgliedstaaten unterscheiden. Fest steht, dass Bürgerinnen und Bürger der Türkei mit einem Anteil von 7,5 Prozent die größte Gruppe von Nicht-EU-Staatsangehörigen in der Europäischen Union bilden.²¹ Auch wirtschaftlich gesehen pflegt die Union enge Beziehungen mit der Türkei, die für die Gemeinschaft insgesamt ein noch bedeutenderer Handelspartner ist als für Deutschland. Das Land am Bosphorus nimmt nämlich Platz 7 unter ihren Exportpartnern und Platz 5 unter ihren Importpartnern ein.²²

Die Stärkung der Sicherheitspartnerschaft nach dem Kalten Krieg

Washingtons Interesse an einer Zusammenarbeit mit Ankara beruht primär auf sicherheitspolitischen Überlegungen. Diese dominieren seit den Anfangszeiten des Kalten Krieges die bilateralen Beziehungen. Damals einte beide Staaten die Wahrnehmung der Sowjetunion als Bedrohung. Waren für die USA die nuklearen Fähigkeiten und die Verbreitung der sozialistischen Ideologie ihres Supermachtrivalen ausschlaggebend für die Konfrontation, fühlte sich die Türkei von ihrem Nachbarn unmittelbar in ihrer ter-

¹⁷ U.S. Bureau of Economic Analysis, *U.S. International Trade in Goods and Services. March 2013 – FT900 Supplement*, Washington, D.C., 3.7.2013, S. 10.

¹⁸ Eigene Rechnung nach: U.S. Census – American FactFinder, *Total Ancestry Reported, 2011 American Community Survey, 1-Year Estimates*, <http://factfinder2.census.gov/faces/tables/services/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_11_1YR_B04003&prodType=table> (Zugriff am 26.2.2013).

¹⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migrationsbericht 2011*, S. 205, 209.

²⁰ Statistisches Bundesamt, *Pressemitteilung vom 2. April 2012 – 121/12. Bedeutung der Türkei als Handelspartner Deutschlands in den letzten 10 Jahren gestiegen*, <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/04/PD12_121_51pdf.pdf?__blob=publicationFile> (Zugriff am 26.2.2013).

²¹ Europäische Kommission/Eurostat, *Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation. 2011 Edition*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011, S. 74; vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, *Migration im europäischen Vergleich – Zahlen, Daten, Fakten?*, <www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56589/migrationsdaten> (Zugriff am 18.9.2013).

²² European Commission, Directorate-General Trade, *Countries and Regions. Turkey*, <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/turkey/>> (Zugriff am 26.2.2013).

ritorialen Integrität bedroht. So versuchte Moskau wiederholt, Kontrolle über den Bosphorus – und damit einen direkten Zugang zum Mittelmeer – zu erlangen.²³

Die USA sahen in der Türkei gerade durch deren geografische Nähe zur Sowjetunion einen geeigneten Partner für ihre Strategie der Eindämmung (*containment*). 1952, bereits drei Jahre nach ihrer Gründung, nahm die Nato die Türkei auf. Ankara wurde für Washington zum »unverzichtbaren südöstlichen Anker« im Kalten Krieg.²⁴ Das Land bildete zudem bis zum Jahr 1979 das geografische und institutionelle Scharnier zwischen der Allianz und der sogenannten nördlichen Front der Eindämmungsstrategie der USA (»Northern Tier«, wörtlich: »nördliche Schicht/Reihe«).²⁵ Die Vereinigten Staaten unterstrichen die strategische Bedeutung der Türkei im Ost-West-Konflikt, indem sie den Partner umfassend finanziell unterstützten; allein zwischen 1948 und 1975 zahlten sie über 4,5 Milliarden US-Dollar Militärhilfe.

Wie asymmetrisch diese Kooperation allerdings verlief, zeigt der Abzug der Jupiter-Mittelstreckenraketen aus der Türkei 1962 und 1963. Diese Maßnahme – eine Vereinbarung zur Beilegung der Kubakrise – vollzog Washington, ohne sich mit Ankara abzustimmen. Die starke Bedrohungswahrnehmung auf beiden Seiten führte aber dazu, dass weder die USA noch die Türkei den Fortbestand ihrer Sicherheitspartnerschaft während des Ost-West-Konflikts je ernsthaft in Frage stellten.²⁶

Nach dessen Ende erwies sich die Partnerschaft als erstaunlich anpassungsfähig. Die bisherige Raison

d'Être wurde durch eine neue ersetzt. Sollte Ankara aus Sicht Washingtons früher den Einfluss der Sowjetunion auf den Nahen Osten abschirmen oder beschneiden, so sollte es nun in geografisch umgekehrter Richtung islamischen Einflüssen im postsowjetischen Raum entgegenwirken. Washingtons Verhältnis zu Moskau spielte also auch weiterhin eine (wenngleich indirekte) Rolle für den Fortbestand der strategischen Kooperation. Denn diese bot nun die Möglichkeit, auf Energieressourcen aus der Region am Kaspischen Meer zuzugreifen, ohne Russland einbeziehen zu müssen.²⁷ Durch ihre Beteiligung am Zweiten Golfkrieg 1991 zeigte die Türkei, dass sie ebenfalls gewillt war, die Sicherheitspartnerschaft fortzusetzen.²⁸

Die Bedeutung der Türkei für die US-Außenpolitik wuchs damit über eine Funktion als bloßer »Anker« hinaus. Zum ersten Mal tauchte nun der Begriff des »Modells« auf – bei einem Besuch in der Türkei im Juli 1991 erklärte Präsident George H.W. Bush, das Land fungiere als Modell für die postsowjetischen Staaten. Durch ihre politische Stabilität und demokratische Grundordnung sei die Türkei zudem ein Ruhepol zwischen den Transformationsstaaten und dem konfliktgeplagten Nahen Osten.²⁹

Diese Funktion sollte ein Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) weiter stärken. Die Clinton-Administration unterstützte die Bildung einer Zollunion zwischen der Türkei und der EG 1995³⁰ durch gezieltes Lobbying in Brüssel sowie in einigen skeptischen europäischen Hauptstädten. Gleichzeitig hielt sie Ankara dazu an, durch eine Stärkung der Demokratie und der Menschenrechte den Weg zu ebnen für ein positives Votum des Europäischen Parlaments. Als dieses die Ratifizierung des Abkommens dennoch verzögerte, übte Washington erneut Druck aus und entsandte am Vorabend der Abstim-

23 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 1f.

24 Ted Galen Carpenter, »Estrangement: The United States and Turkey in a Multipolar Era«, in: *Mediterranean Quarterly*, 21 (2010) 4, S. 27–37 (29).

25 Auf Initiative Washingtons schlossen Großbritannien, Irak, Iran, Pakistan und die Türkei 1955 den sogenannten Bagdad-Pakt, der nach dem Rückzug Iraks 1959 in Central Treaty Organization (CENTO) umbenannt wurde. Nach der iranischen Revolution 1979 zogen sich auch Iran und Pakistan aus der Organisation zurück, die sich daraufhin auflöste. Ihre Arbeit hatte sich auf die Bereiche Politik und Wirtschaft beschränkt; ein Militärbündnis mit der Fähigkeit, die kollektive Verteidigung seiner Mitglieder zu garantieren, war sie nie geworden. U.S. Department of State, Office of the Historian, *Milestones: 1953–1960. The Baghdad Pact (1955) and the Central Treaty Organization (CENTO)*, <<http://history.state.gov/milestones/1953-1960/CENTO>> (Zugriff am 27.2.2013).

26 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 2–4. Zur Kubakrise siehe Harvard Kennedy School, *Cuban Missile Crisis. Timeline*, <www.cubanmissilecrisis.org/background/timeline/> (Zugriff am 7.5.2013).

27 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 5.

28 Richard Outzen, *From Crisis to Cooperation. Turkey's Relation with Washington and NATO*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, Juni 2012 (Policy Notes Nr. 12), S. 2.

29 Für eine ausführliche Diskussion der Geschichte der Modell-Metapher siehe Nathalie Tocci, *Turkey's European Future. Behind the Scenes of America's Influence on EU-Turkey Relations*, New York/London, S. 28f. Vgl. Gülistan Gürbey, »Die Türkei und die USA – auch künftig eine strategische Partnerschaft«, in: Udo Steinbach (Hg.), *Länderbericht Türkei*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, S. 372–389 (376f).

30 Europäische Kommission, *Steuern und Zollunion. Türkei: Zollunion und Präferenzregelungen*, <http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/customs_unions/article_414_de.htm> (Zugriff am 27.6.2013).

mung eine hochrangige Delegation des Außenministeriums nach Straßburg.³¹ Ein Bericht des CSIS behauptet sogar, die Zollunion wäre ohne amerikanische Unterstützung nicht zustande gekommen.³²

Die Reaktion der USA auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 stellte das enge Verhältnis zwischen Ankara und Washington allerdings auf eine harte Probe. Im März 2003 lehnte das türkische Parlament ein Gesuch der Vereinigten Staaten ab, für ihre Irak-Intervention Militärbasen und Häfen des Nato-Partners nutzen zu dürfen.³³ Es begründete dies mit der fehlenden völkerrechtlichen Legitimation des Einsatzes und den befürchteten negativen Konsequenzen für den Außenhandel mit dem Irak und anderen Nahoststaaten.³⁴

Die Absage markierte den Beginn einer neuen Phase in der türkischen Außenpolitik. In den 2000er Jahren demonstrierte Ankara unter Führung der Adalet ve Kalkınma Partisi (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung, AKP) ein wachsendes außenpolitisches Selbstbewusstsein, das die Beziehungen zwischen Washington und Ankara einerseits vertiefte, andererseits aber auch spannungsreicher werden ließ.

Innenpolitische Entwicklungen in der Türkei: Regierungsantritt der AKP und wirtschaftlicher Aufschwung

Zwar verpasste die Absage aus Ankara im März 2003 den bilateralen Beziehungen einen deutlichen Dämpfer. Washington begrenzte den Schaden jedoch, indem es für das Nein den türkischen Generalstab verantwortlich machte und nicht die neue Regierungspartei AKP.³⁵ Damit sicherten die USA die Grundlage für die Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der moderat islamistischen Partei, die erst

kurz zuvor, im November 2002, an die Macht gekommen war.³⁶

Der Antritt der AKP-Regierung beschleunigte den Bedeutungsverlust des Militärs in der türkischen Gesellschaft und Politik und eröffnete den USA damit neue Kooperationsmöglichkeiten.³⁷ Das türkische Militär hatte mit seiner Haltung bei bestimmten Fragen Konflikte mit den USA provoziert oder geschürt. So war es beispielsweise verantwortlich für die Weigerung des Parlaments, von der Türkei aus eine zweite Front im Irakkrieg zu eröffnen.³⁸ Allerdings stellten die veränderten militärisch-zivilen Machtgleichgewichte die USA auch vor die Herausforderung, den Modus ihrer Zusammenarbeit mit Ankara anzupassen; denn weil Washington seinen Fokus in den Beziehungen so eindeutig auf Sicherheitsfragen gerichtet hatte, war das Militär zuvor jahrzehntelang sein wichtigster Ansprechpartner gewesen.³⁹

Mit dem Antritt der AKP-Regierung wuchs auch die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Türkei im internationalen Kontext, was wiederum das Interesse der USA an der bilateralen Kooperation steigerte. Unter Ministerpräsident Erdoğan verbesserte die Türkei ihre wirtschaftliche Leistung erheblich und schaffte dadurch den Eintritt in die Riege der aufstrebenden Schwellenländer. Bei seiner Amtsübernahme im März

31 Tocci, *Turkey's European Future* [wie Fn. 29], S. 79f. Vgl. Christian Franck, »The US, the EU and the Turkey-Cyprus Link«, in: John Leech (Hg.), *Whole and Free. Nato, EU Enlargement and Transatlantic Relations*, London: Federal Trust for Education and Research, 2002, S. 95–113 (104f).

32 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 6.

33 Dexter Filkins, »Shock Blow to Bush as Turkey Snubs US Troops«, in: *The Guardian*, 2.3.2003.

34 Cemal Karakas, *Demokratieförderung zwischen Interessen und Werten. US-amerikanische und deutsche Reaktionen auf den politischen Islam in der Türkei*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2010 (HSFK-Report 12/2010), S. 17.

35 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 6.

36 Einen Überblick über die Gründung und den Regierungsantritt der AKP liefert Karakas, *Demokratieförderung zwischen Interessen und Werten* [wie Fn. 34], S. 14f.

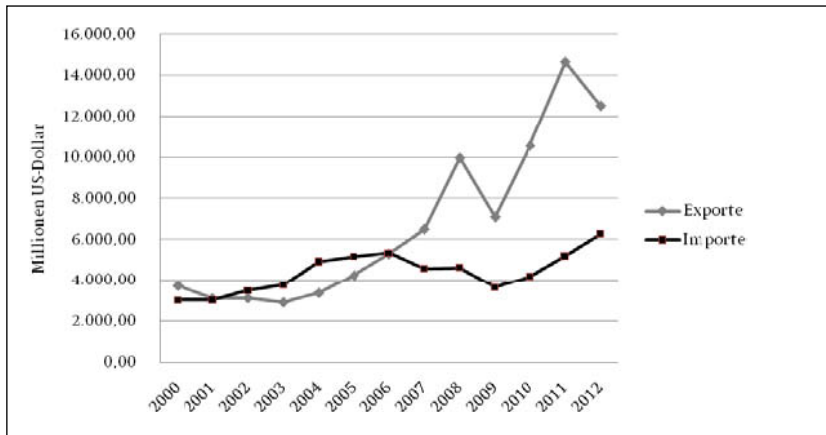
37 Die Streitkräfte hatten nach der Gründung der Republik (1923) geholfen, weitreichende gesellschaftliche und politische Reformen umzusetzen. Danach intervenierte das Militär wiederholt, wenn eine Regierung drohte, sich von diesen Prinzipien abzuwenden oder das Land zu destabilisieren. Insbesondere seit Ende des Kalten Krieges verlor das Militär jedoch an Bedeutung. Die AKP-Regierung konsolidierte diese Entwicklung, u.a. durch die Stärkung zivil-demokratischer Institutionen zur Vorbereitung von EU-Beitrittsverhandlungen. Damit ermöglicht sie bislang marginalisierten Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft, die Außenpolitik mitzugestalten, Jim Zanotti, *Turkey-U.S. Defense Cooperation: Prospects and Challenges*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 8.4.2011 (CRS Report for Congress R41761), S. 11f; Günter Seufert, *Außenpolitik und Selbstverständnis. Die gesellschaftliche Fundierung von Strategiewechseln in der Türkei*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012 (SWP-Studie 11/2012), S. 6.

38 Seufert, *Außenpolitik und Selbstverständnis* [wie Fn. 37], S. 8.

39 Jim Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations*, Washington, D.C.: CRS, 27.4.2012 (CRS Report for Congress R41368), S. 34.

Grafik

Handel der USA mit der Türkei (in Preisen; nicht saisonbereinigt)



Quelle: U.S. Census Bureau, *Foreign Trade, Trade in Goods with Turkey*, <www.census.gov/foreign-trade/balance/c4890.html> (Zugriff am 20.3.2013).

2003⁴⁰ durchlief die Türkei zwar gerade die schwerste Wirtschaftskrise nach Ende des Zweiten Weltkriegs.⁴¹ Mit drastischen Maßnahmen wie einem Bankenrettungspaket in Höhe von 35 Prozent der türkischen Wirtschaftsleistung des Jahres 2001 sowie verschiedenen Reformen (u.a. Privatisierung von Staatsunternehmen und Erleichterung des Marktzugangs für ausländische Firmen) gelang der Regierung in Ankara jedoch rasch die Trendwende.⁴² In den Folgejahren erreichte das Land »chinesische« Wachstumsraten von bis zu neun Prozent und war 2010 die am schnellsten wachsende Volkswirtschaft Europas.⁴³ Zwar litt die Türkei danach deutlich unter der Krise ihres wichtigsten Handelspartners EU, für 2013 erwartet die Weltbank

allerdings wieder ein Wachstum von 3,6 Prozent (Stand: Juni 2013).⁴⁴

Die USA profitierten klar vom wirtschaftlichen Aufschwung der Türkei. Zwar ist ihr Anteil am gesamten türkischen Außenhandel (in Preisen) seit Ende des Kalten Krieges gesunken. Dies ist jedoch eine Folge der Diversifikation der Handelsstruktur der Türkei. Einerseits hat die türkische Wirtschaft neue Märkte erschlossen, andererseits konnten einzelne Staaten (darunter China und Russland, aber auch Iran) ihre Anteile am Handelsvolumen steigern.⁴⁵ In absoluten Zahlen ist das bilaterale Handelsvolumen (in Preisen) der Türkei und der USA seit der Machtübernahme der AKP deutlich gestiegen, insbesondere seit dem Jahr 2006 (siehe Grafik).

⁴⁰ Erdoğan konnte aufgrund einer Vorstrafe erst nach einer entsprechenden Verfassungsänderung das Amt des Ministerpräsidenten übernehmen, Gabriel Goltz/Heinz Kramer, *Politischer Erdrutsch bei den Wahlen in der Türkei. Die lang erwartete Überraschung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2002 (SWP-Aktuell 48/2002), S. 5.

⁴¹ Sena Eken/Susan Schadler, *Turkey 2000–2010: A Decade of Transition. Discussions among Experts*, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK; Foreign Economic Relations Board of Turkey), November 2012, S. 9.

⁴² Lars Handrich/Levent Lanzke/Daniel Wissmann, »Türkei: Erfolgsgeschichte mit unsicherer Zukunftsperspektive«, in: DIW Wochenbericht, (2011) 24, S. 3–10 (5f). Siehe auch André Bank/Roy Karadag, *The Political Economy of Regional Power: Turkey under the AKP*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), September 2012 (GIGA Working Papers 204/2012), S. 9–11.

⁴³ Handrich/Lanzke/Wissmann, *Türkei* [wie Fn. 42], S. 5f.

Strategische Neuausrichtung der türkischen Außenpolitik: das Selbstverständnis als »Zentralmacht«

Gestärkt durch die Wahlerfolge seiner Partei und die wirtschaftliche Entwicklung richtete Ministerpräsident Erdoğan die türkische Außenpolitik neu aus. Die ideologische Grundlage dafür lieferte das Konzept der »strategischen Tiefe« seines Außenministers Ahmet Davutoğlu. Der Politologieprofessor diente der Erdoğan-Regierung zunächst als außenpolitischer

⁴⁴ Weltbank, *Global Economic Prospects*, 7 (Juni 2013), S. 2.

⁴⁵ Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 11.

Berater und übernahm im Mai 2009 das Amt des Außenministers.⁴⁶ Die Neuausrichtung der türkischen Außenpolitik veränderte auch die Beziehungen zwischen Ankara und Washington. Ziel Davutoğlu ist die Abkehr von einer einseitigen Westbindung hin zu einer mehrdimensionalen Außenpolitik. Einerseits verringert dies zwar den Handlungsspielraum Washingtons in seiner Zusammenarbeit mit Ankara, andererseits eröffnet der Kurswechsel aber auch eine Chance. Insbesondere das Bestreben Ankaras, sich als einflussreicher regionaler Akteur zu etablieren, erhöht aus Sicht der USA die Attraktivität der Kooperation.

Davutoğlu Konzept der »strategischen Tiefe« zufolge, das er in den 1990er Jahren im Zuge seiner akademischen Tätigkeit entwickelte,⁴⁷ beruht die Rolle, die ein Nationalstaat im internationalen System zu spielen vermag, auf seiner geostrategischen Lage sowie seiner, wie der Autor es nennt, »historischen Tiefe«. Die Türkei weise demnach großes Potential als internationaler Akteur auf. Einerseits liege sie an der Schnittstelle vieler verschiedener Regionen, wie des Balkans, des Nahen Ostens oder Zentralasiens, weshalb sie Davutoğlu auch nicht als Führungsmacht einer einzelnen Region, sondern als eine »Zentralmacht« verschiedener Regionen sieht. Andererseits verweist er auf die Wurzeln der Türkei im Osmanischen Reich.⁴⁸ Damit distanziert sich Davutoğlu von der Staatsideologie des Kemalismus, auf dem der radikale Wandel von einer islamisch-monarchischen Regierungsform zu einer streng säkularen Republik bei der Staatsgründung 1923 fußte.

Aus dieser Analyse leitet Davutoğlu ein neues Selbstverständnis für die türkische Außenpolitik ab. Statt sich einseitig an einem Bündnis mit den USA und Europa zu orientieren, solle Ankara seine Außenbeziehungen diversifizieren und zugleich seine Beziehungen zu den westlichen Partnern auf Augenhöhe

führen. Die Türkei sei nicht mehr länger ein »aus Sicht der EU, Nato oder Asiens nebensächliches Land«.⁴⁹ Die Westbindung müsse um eine Annäherung an unmittelbare Nachbarstaaten (wie Syrien und Iran) und mittelbare Nachbarstaaten (wie Russland) ergänzt werden (siehe Karte, S. 14). Dabei solle die Türkei auf ihre *soft power*⁵⁰ in der Region zurückgreifen, die sich aus historischen und kulturellen Verbindungen ergebe.⁵¹ Diese Hinwendung zur Nachbarschaft fasste Davutoğlu in dem viel zitierten Schlagwort von der »Politik der null Probleme« zusammen.⁵²

Seine Position als führender Außenpolitiker der AKP-Regierung ermöglichte es Davutoğlu, sein Konzept in die Praxis umzusetzen.⁵³ Außer auf der politischen Sphäre Ebene bemühte sich Ankara auch im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich die Beziehungen mit seinen Nachbarn zu verbessern. Mit der Aufhebung der Visapflicht (u.a. im Einvernehmen mit Jordanien und dem Libanon) konnte es dieses Ziel sogar auf allen drei Ebenen gleichzeitig erreichen, denn es verzeichnete daraufhin einen kräftigen Zuwachs im Tourismussektor.⁵⁴

Mittlerweile wird das Bestreben, »null Probleme« mit den Nachbarstaaten zu haben, allerdings nur noch ironisierend artikuliert, wenn die aktuelle türkische Außenpolitik kritisiert wird. Wenngleich einzelne türkische Expertinnen und Experten dieses Postulat als hehres Vorhaben loben, wird im Rahmen der jüngsten Entwicklungen in der Region immer wieder darauf verwiesen, wie naiv dieser Anspruch doch gewesen sei.⁵⁵ Die unbeständige Sicherheitslage in den östlichen und südlichen Nachbarländern sowie bilaterale Spannungen mit diesen lassen einen Zustand der »null Probleme« jedenfalls in sehr weite Ferne rücken.

46 Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Ahmet Davutoğlu, <www.mfa.gov.tr/ahmet-davutoglu.en.mfa> (Zugriff am 4.3.2013).

47 In einem gleichnamigen Buch stellte Davutoğlu sein Konzept 2001 der Öffentlichkeit ausführlich vor, Ahmet Davutoğlu, *Strategik Derinlik, Türkiye'nin Uluslararası Konumu* (Strategische Tiefe. Die internationale Stellung der Türkei), Istanbul 2001. Das Buch sollte vor allem innenpolitisch Wirkkraft entfalten. Darauf verweist die Tatsache, dass bislang keine Übersetzung ins Englische vorliegt.

48 Joshua W. Walker, »Architect of Power«, in: *The Journal of International Security Affairs*, 18 (Frühjahr 2010); Ioannis N. Grigoriadis, *The Davutoğlu Doctrine and Turkish Foreign Policy*, Athen: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), April 2010 (Working Paper Nr. 8/2010), S. 4f.

49 Zit. nach Walker, »Architect of Power« [wie Fn. 48].

50 Laut Joseph Nye ist *soft power* die Fähigkeit, andere dazu zu bringen, das zu wollen, was man selbst will; *hard power* hingegen ist die Fähigkeit, andere dazu zu bringen, das zu tun, was man will, Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990, S. 14.

51 Grigoriadis, *The Davutoğlu Doctrine* [wie Fn. 48], S. 5.

52 Siehe z.B. die Website des türkischen Außenministeriums, *Policy of Zero Problems with Our Neighbors*, <www.mfa.gov.tr/policy-of-zero-problems-with-our-neighbors.en.mfa> (Zugriff am 14.5.2013).

53 Siehe z.B. die Analyse von Grigoriadis, *The Davutoğlu Doctrine* [wie Fn. 48], S. 6.

54 Siehe z.B. Nader Habibi/Joshua W. Walker, *What Is Driving Turkey's Reengagement with the Muslim World?*, Waltham: Brandeis University, April 2011 (Middle East Brief Nr. 49).

55 Gespräche der Autorin in Ankara und Istanbul im Oktober 2012.

Karte

Die Türkei und ihre Nachbarstaaten



Die Transformationsprozesse, die Ende 2010 im Nahen Osten begannen, stellen jedoch nicht nur das türkische Selbstverständnis einer »Zentralmacht« auf eine harte Probe, sondern auch Washingtons Verständnis einer »Modellpartnerschaft« mit Ankara. Mit dem Wandel einzelner arabischer Staaten von autoritären zu partizipative(re)n Regimen drängt sich die Frage auf, ob die Vereinigten Staaten aus der Kooperation mit Ankara Lehren (und wenn ja, welche) für die bilaterale Zusammenarbeit mit den Transformationsstaaten ziehen können.

Die Syrienpolitik ist im Kontext der regionalen Umwälzungen zweifellos am relevantesten für die Kooperation zwischen der USA und der Türkei. Syrien ist nicht nur der arabische Transformationsstaat, in dem sich der politische Wandel am gewaltsamsten zuträgt, sondern auch der einzige, der eine Grenze mit der Türkei teilt. Doch auch die Prozesse in anderen Staaten wie Ägypten, Libyen oder Jemen verstärken Washingtons Interesse am Schulterschluss mit Ankara. Denn aus dem Arabischen Frühling ergibt sich für die Obama-Administration insgesamt die Notwendigkeit, ihre außenpolitische Strategie gegenüber der Region des Nahen und Mittleren Ostens anzupassen. Je instabiler die Region sich zeigt, desto mehr steigt das Interesse am Nato-Partner Türkei mit seiner gefestigten Demokratie und seiner geografischen und kulturellen Nähe zu den Transformationsstaaten.

EU-Kontext: Enttäuschung der USA über stagnierende Beitrittsverhandlungen

Seit den späten 1980er Jahren drängt Washington die Europäische Gemeinschaft bzw. Union dazu, die Türkei als Mitglied aufzunehmen; auch die Obama-Administration hat dieses Ziel klar formuliert.⁵⁶ Aus ihrer Sicht würde ein Beitritt die Türkei im politischen »Westen« verankern. Konkret erwarten sich die USA folgende Vorteile: Ihr Zugang zum Nahen Osten und Zentralasien würde erleichtert werden (und gleichzeitig verhindert, dass sich Ankara »zu stark« an seine nichteuropäischen Nachbarstaaten anlehnt); die Nato-Mitglieder innerhalb der EU bekämen mehr Gewicht (was wiederum die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Washington und Brüssel verbessern würde); schließlich würde die EU generell an außenpolitischer Stärke gewinnen und sich so zu einem verlässlicheren Partner der USA entwickeln – auch über die Region Nahost hinaus.⁵⁷

Obwohl sich die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens zwischen der Türkei und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (später EG, heute EU)

⁵⁶ Vincent Morelli, *European Union Enlargement: A Status Report on Turkey's Accession Negotiations*, Washington, D.C.: CRS, 8.1.2013 (CRS Report for Congress R22517), S. 16; Tocci, *Turkey's European Future* [wie Fn. 29], S. 32.

⁵⁷ Tocci, *Turkey's European Future* [wie Fn. 29], S. 32–35.

2013 bereits zum fünfzigsten Mal jährt, rückte die EU-Mitgliedschaft für das Land am Bosphorus erst mit dem Antritt der AKP-Regierung in greifbare Nähe. Die neue Führung wollte den proeuropäischen Kurs der Vorgängerregierung noch entschiedener verfolgen,⁵⁸ zudem hatte die Türkei 1999 den Status eines Beitrittskandidaten erhalten. Ähnlich wie beim Abschluss der Zollunion hatten sich die USA auch für diesen wichtigen Integrationsschritt engagiert.⁵⁹ Der Regierung Erdoğan gelang es, mit verschiedenen politischen Reformen die sogenannten Kopenhagen-Kriterien für eine Aufnahme zu erfüllen.⁶⁰ 2005 konnten die Beitrittsverhandlungen beginnen.

Während Kroatien, das zeitgleich mit Verhandlungen begann, am 1. Juli 2013 der 28. EU-Mitgliedstaat wurde, stagniert der Prozess mit der Türkei.⁶¹ Bislang wurden nur zu einem Drittel aller 35 Verhandlungskapitel Gespräche aufgenommen und lediglich zum Kapitel Forschung und Wissenschaft auch (vorläufig) abgeschlossen (Stand: September 2013).⁶² Auf europäischer Seite hat neben der andauernden Skepsis großer Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich auch die ungelöste Zypernfrage (und daraus resultierend die Blockadehaltung Griechenlands und der Republik Zypern) zum Stillstand im Beitrittsprozess geführt. Auf türkischer Seite hingegen ist das Interesse an einer Mitgliedschaft seit Beginn der Verhandlungen stark gesunken. Laut Eurobarometer-Umfragen befürwortete 2005 noch eine klare Mehrheit der türkischen Befragten (59 Prozent) einen Beitritt, im Früh-

jahr 2012 war es nur noch ein gutes Drittel (37 Prozent).⁶³ Auch die Zustimmung der politischen Entscheidungsträger hat abgenommen. Gründe dafür sind neben der öffentlichen Meinung das gestiegene außenpolitische Selbstbewusstsein, die positiven Effekte der intensivierten Nachbarschaftsbeziehungen und die Enttäuschung über das Zögern der EU.⁶⁴ Zudem sind die wirtschaftlichen Beziehungen bereits jetzt so eng, dass der Anreiz für einen raschen Abschluss der Verhandlungen schwächer geworden ist. Das hohe Wirtschaftswachstum der letzten zehn Jahre war auch ohne EU-Mitgliedschaft möglich und im Jahr 2011 war die EU bereits Handelspartner Nummer eins der Türkei.⁶⁵

Die Stagnation der Beitrittsverhandlungen hat jedoch in Washington Enttäuschung hervorgerufen. Vertreter der Obama-Administration haben angesichts des distanzierten Verhaltens der Europäer gegenüber der Türkei ihr Unverständnis zum Ausdruck gebracht. Ihr zufolge sollte die EU den Verhandlungsprozess stärker nutzen, um die Türkei in der westlichen Wertegemeinschaft zu verankern. Zusätzlich zu seinen engen historischen und wirtschaftlichen Verbindungen mit dem Bosphorus verfüge Europa eben mit dem Beitrittsprozess über ein Instrument, von dem es auch in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Ankara intensiver Gebrauch machen solle.⁶⁶ Bislang fehlen jedoch auch auf Seiten Washingtons gezielte Ansätze, die gemeinsamen strategischen Interessen in einer Dreieckskooperation mit Ankara und Brüssel zu bündeln.⁶⁷ Ein Hindernis dabei ist die

⁵⁸ Goltz/Kramer, *Politischer Erdbeben bei den Wahlen* [wie Fn. 40].

⁵⁹ Wenige Wochen vor der Anerkennung des Kandidatenstatus erklärte Präsident Bill Clinton in einer Rede vor dem türkischen Parlament, dass er die Beitrittsbemühungen unterstütze, und forderte die Türkei zu innenpolitischen Reformen auf, William J. Clinton, *Remarks to the Turkish Grand National Assembly in Ankara*, 15.11.1999, <www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=56935#axzz2fPt1KSCs> (Zugriff am 20.9.2013).

⁶⁰ Danach gilt als Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft »eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten«, Europäischer Rat Kopenhagen 21./22. Juni 1993, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, SN 180/1/93, S. 13.

⁶¹ Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, <http://ec.europa.eu/enlargement/index_de.htm> (Zugriff am 5.3.2013).

⁶² European Commission, *Turkey 2012 Progress Report*, Brüssel, 10.10.2012, S. 5, 43; European Commission, *Enlargement, Turkey*, <<http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/>> (Zugriff am 17.9.2013).

⁶³ Europäische Kommission, »Public Opinion in the European Union. Spring 2005. National Report. Executive Summary. Turkey«, in: *Standard Eurobarometer*, 63 (Frühjahr 2005) 4, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf>. Vgl. die Umfrage des Istanbul Centre of Economics and Foreign Policy Studies (EDAM) vom Januar 2013, EDAM, *On the Semicentennial of Relations, Two Thirds of Turks are Euro-Sceptic*, Public Opinion Surveys of Turkish Foreign Policy 2013/1, <<http://edam.org.tr/eng/document/EDAM%20Poll%202013-1.pdf>> (Zugriff am 20.9.2013).

⁶⁴ Diba Nigar Göksel, *Turkey and the EU: What Next?*, Washington, D.C.: GMF, 5.12.2012, S. 1f; Kemal Kirişçi, »Shanghai Blues, the European Union and John Kerry's Turkey Visit«, 27.2.2013, *Brookings UpFront Blog* (online), <www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/02/27-eu-kerry-turkey-kirischi> (Zugriff am 20.9.2013).

⁶⁵ Europäische Kommission, *Commission Staff Working Document Turkey 2012 Progress Report*, Brüssel, 10.10.2012, S. 5.

⁶⁶ Gespräche der Autorin in Ankara und Istanbul, Oktober 2012; vgl. Tocci, *Turkey's European Future* [wie Fn. 29], S. 35.

⁶⁷ Vgl. Barbara Lippert, *EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause*, Berlin: Stiftung Wissen-

insbesondere im linksliberalen politischen Spektrum der EU-Mitgliedstaaten verbreitete Wahrnehmung, die USA würden die Türkei nach ihrer Aufnahme als »Trojanisches Pferd« zur Durchsetzung eigener Interessen nutzen.⁶⁸

Globaler Kontext: Machtverschiebungen im internationalen System

Auch vom Aufstieg neuer Mächte und seinen Implikationen für die Dynamik des internationalen Systems sind die Beziehungen zwischen den USA und der Türkei unmittelbar betroffen. Die Einführung neuer Konzepte wie BRICS, CIVETS oder Next Eleven verdeutlicht das Bedürfnis der Fachleute, die wahrgenommenen Machtverschiebungen im internationalen System greifbar zu machen. Zwar stützen sich diese Kategorisierungen in der Regel auf wirtschaftliche Indikatoren, sie werden jedoch zunehmend um sicherheitspolitische Aspekte erweitert.⁶⁹ In der politischen Praxis manifestiert sich die veränderte internationale Dynamik im Auftreten neuer Steuerungsgremien (Global Governance), insbesondere in Gestalt der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20). Diesem Gremium, das seit 2008 die G8 ergänzt,⁷⁰ gehört auch die Türkei an.⁷¹ Die BRICS sind

schaft und Politik, März 2011 (SWP-Studie 7/2011), S. 27; Natalie Tocci, *A Trilateral EU-US-Turkey Strategy for the Neighbourhood: The Urgency of Now*, Rom: Istituto Affari Internazionali (IAI), März 2012 (IAI Working Papers 12/08).

⁶⁸ Siehe z.B. Ian O. Lesser, »From Advocate to Stakeholder: US Policy Towards Turkey and Implications for EU-Turkey Relations«, in: Natalie Tocci (Hg.), *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy*, Rom: IAI, Dezember 2008 (Quaderni IAI 13), S. 215–229 (216).

⁶⁹ Für die deutschsprachige politikwissenschaftliche Diskussion siehe Daniel Flemes/Dirk Nabers/Detlef Nolte, *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven*, Nomos: Baden-Baden 2012; Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair/Pia Niedermeier, *Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik. Ein Bericht aus der Forschung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2008 (SWP-Studien 36/2008).

⁷⁰ Zwar besteht die G20 bereits seit 1999, sie war jedoch zunächst ein Forum der Finanzminister und Zentralbankgouverneure. Erst 2008 wurde sie zu einem informellen Zusammenschluss der Staats- und Regierungschefs aufgewertet, Kathrin Berensmann/Thomas Fues/Ulrich Volz, *Die G20: Rolle und Herausforderungen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011 (Analysen und Stellungnahmen 7/2011), S. 2.

⁷¹ Zur G20 gehören neben der EU die Staaten der G8 und verschiedene »Mittelmächte«. Berensmann/Fues/Volz, *Die G20: Rolle und Herausforderungen* [wie Fn. 70].

inzwischen von einer analytischen Kategorie zu einem institutionalisierten Forum geworden, dessen Mitgliedstaaten regelmäßige Gipfeltreffen abhalten.⁷²

In den USA haben diese Entwicklungen zu einer emotional aufgeladenen Diskussion über die Zukunft ihres Status als Supermacht geführt. Während die eine Seite das Land bereits im Niedergang sieht, gibt sich die andere Seite optimistisch, dass es in den nächsten Jahrzehnten seine internationale Vormachtstellung bewahren werde.⁷³ Die Debatte ist keineswegs neu, wird aber seit einigen Jahren wieder besonders intensiv geführt. Neue Triebkraft bezieht sie dabei aus dem rückläufigen Anteil der Vereinigten Staaten am Weltmarkt und ihren inneren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen. Dazu zählen eine marode Infrastruktur, wachsende soziale Ungleichheit und ein politisches System in der Krise, das nicht angemessen auf diese Herausforderungen reagieren kann.⁷⁴

Sicherheitspolitik der USA: Strategiewechsel und Sparschwänge

Die Sicherheitspolitik von Präsident Obama prägen eine bewusste (und daher) deutliche Abkehr von der Strategie seines Vorgängers sowie die Haushaltsprobleme in Washington. Beide Faktoren sprechen für ein stärkeres Heranrücken an Ankara.

Mit der Wahl von Barack Obama zum Präsidenten der USA 2008 verbanden sich sowohl im eigenen Land als auch international große Hoffnungen auf eine strategische Wende in der US-Sicherheitspolitik. Die Amerikanerinnen und Amerikaner waren müde von den jahrelangen Kriegen im Irak und in Afghanistan, die viele Menschenleben und riesige Summen Geld

⁷² Bereits 2003 schlossen sich drei seiner Mitglieder (Indien, Brasilien und Südafrika) in der IBSA-Initiative zusammen, siehe die Website der IBSA, <http://ibsa.nic.in/about_us.htm> (Zugriff am 14.5.2013).

⁷³ Zu den Pessimisten zählt z.B. Charles Kupchan, »The Decline of the West. Why America Must Prepare for the End of Dominance«, in: *The Atlantic* (online), 20.3.2012, <www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/the-decline-of-the-west-why-america-must-prepare-for-the-end-of-dominance/254779/> (Zugriff am 5.7.2012). Zur Gruppe der Optimisten gehört beispielsweise Robert Kagan, *The World America Made*, New York 2012.

⁷⁴ Stormy-Annika Mildner/Henriette Rytz/Johannes Thimm, *State of the Union. Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2012 (SWP-Studie 16/2012), S. 9–11.

gekostet hatten, ohne die terroristische Bedrohung endgültig zu beenden. Auch die Mittel, welche Präsident George W. Bush im Anti-Terror-Kampf einsetzte, lösten im Laufe seiner Amtszeit immer heftigere Kontroversen aus. Die vehemente Kritik der internationalen Öffentlichkeit und Staatengemeinschaft an Bush spiegelte sich in den hohen Erwartungen an eine strategische Neuausrichtung, die der Einzug von Barack Obama ins Weiße Haus einzuleiten versprach. Besonders deutlich zeigte sich diese Hoffnung in der frühzeitigen Verleihung des Friedensnobelpreises an Obama im Dezember 2009.

Tatsächlich setzte Barack Obama neue sicherheitspolitische Schwerpunkte wie insbesondere eine Reduzierung des militärischen Engagements der USA und eine Verschiebung regionaler Prioritäten. Mit dem vollzogenen bzw. geplanten Abzug der Truppen aus Irak und Afghanistan hat er die zwei großen Kriege seines Vorgängers beendet. Den von George W. Bush begonnenen »Krieg gegen den Terror« führt er jedoch fort, wenngleich mit dem Instrument gezielter Tötungen deutlich subtiler. Im Rahmen der Nato möchten die USA ihren finanziellen und militärischen Beitrag verringern. Von ihren europäischen Partnern, einschließlich der Türkei, fordern sie insbesondere seit dem Libyen-Einsatz eine »gerechtere« Lastenteilung.⁷⁵

Mit der strategischen Hinwendung nach Asien (*pivot* bzw. *rebalancing to Asia*) verschieben die USA zudem ihre regionalen Prioritäten. Auch wenn sie bereits seit den 1990er Jahren dem asiatischen Kontinent verstärkt sicherheitspolitische Aufmerksamkeit schenken, bekräftigen sie diese Strategie nun öffentlichkeitswirksam mit Bekenntnissen zu einem »pazifischen Jahrhundert«. Manifest wird sie durch den Beschluss, die militärische Präsenz der USA in Europa zu reduzieren, und die Diskussion über eine Verringerung der Präsenz auch im Nahen und Mittleren Osten. Als Folge dieses Prozesses könnte der Nato-Partner Türkei für die Sicherheitspolitik der USA noch wichtiger werden. Beispielsweise dürfte der militärische US-Stützpunkt im türkischen Incirlik wohl an Bedeutung gewinnen.

Dieser sicherheitspolitische Strategiewechsel erklärt sich einerseits mit der außenpolitischen Grundorientierung des aktuellen Präsidenten. Obama lehnt

umfassende militärische Einsätze ab, deren Dauer unklar ist und die Bodentruppen erfordern (und so mit hohen Risiken für die beteiligten Soldatinnen und Soldaten verbunden sind). Andererseits ist er Sparzwängen ausgesetzt, die ein geringeres militärisches Engagement auch ökonomisch begründen. Die Bemühungen der USA, ihre Schuldenkrise zu bewältigen, machen vor den Verteidigungsausgaben nicht halt. Obgleich die republikanische Partei generell (und in zunehmendem Maße) fiskalkonservativen Prinzipien folgt, galt das Politikfeld der nationalen Sicherheit bei Sparmaßnahmen traditionell als unantastbar. Mehr als ein Jahrzehnt nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wiegt unter den Kongressabgeordneten der republikanischen Partei die Sorge um den Abbau des nationalen Schuldenbergs nun aber schwerer als diejenige um die nationale Sicherheit.⁷⁶ Allein die automatischen Haushaltskürzungen, die am 1. März 2013 eingetreten sind, erfordern Einsparungen von 37 Milliarden US-Dollar im Verteidigungshaushalt der USA bis September 2013; dies sind etwa sieben Prozent des Grundhaushalts (*base budget*).⁷⁷ Die beabsichtigten Kürzungen verringern zwar nur geplante Ausgabenerhöhungen und senken somit nicht das Gesamtvolumen des Verteidigungshaushalts.⁷⁸ Dennoch wirken sie in die Diskussion über das künftige Ausmaß der internationalen militärischen Präsenz der USA hinein.⁷⁹

⁷⁶ Jonathan Weisman/Ashley Parker, »Acceptance of Defense Cuts Signals Shift in G.O.P. Focus«, in: *New York Times*, 24.2.2013.

⁷⁷ Brian Faler, »White House Rescinds \$4.9 Billion in 2013 Spending Cuts«, in: *Bloomberg* (online), 4.5.2013, <www.bloomberg.com/news/2013-05-04/white-house-rescinds-4-9-billion-in-us-spending-cuts-for-2013.html>; John T. Bennett, »US House Democrats: Defense Sequester Hurting Economy«, *DefenseNews* (online), <<http://mobile.defensenews.com/article/305150024>> (Zugriff jeweils am 20.9.2013).

⁷⁸ Lawrence J. Korb/Alex Rothman/Max Hoffman, *\$100 Billion in Politically Feasible Defense Cuts for a Budget Deal*, Washington, D.C.: Center for American Progress, 6.12.2012; vgl. Johannes Thimm, »Die Entwicklung des Verteidigungshaushalts und der militärischen Fähigkeiten«, in: Mildner/Rytz/Thimm, *State of the Union* [wie Fn. 74], S. 33–49.

⁷⁹ Das US-Verteidigungsministeriums selbst setzte im Frühjahr und Sommer 2013 eine interne Kommission ein, um zu klären, wie sich die Sparmaßnahmen durchführen lassen, ohne die strategische Ausrichtung der USA zu beeinträchtigen, Craig Whitlock, »Budget Cutting Forces Pentagon to Review Strategy«, in: *Washington Post*, 18.3.2013; Chuck Hagel, *Statement on Strategic Choices and Management Review*, Washington, D.C., 31.7.2013.

⁷⁵ Claudia Major, *Mehr Europa in der Nato. Die Allianz wandelt sich – die Europäer können diese Wandlung steuern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2012 (SWP-Aktuell 52/2012), S. 1f.

Ziele und Konflikte in Washingtons Zusammenarbeit mit Ankara

Die innenpolitischen Veränderungen in den USA und der Türkei, die Veränderungen im regionalen Kontext der Türkei und auf globaler Bühne bieten nicht nur plausible Erklärungen, warum Washington seine Beziehungen zu Ankara intensiviert hat, sondern offenbaren zugleich die Komplexität der Interessenlage. So stehen Sicherheitsinteressen für Washington bei der Kooperation zwar eindeutig im Vordergrund, sie beziehen sich jedoch nicht auf ein einzelnes Nachbarland der Türkei, eine einzelne Region oder ein einzelnes Politikfeld. Vielmehr stellt die Mehrdimensionalität der Sicherheitsinteressen ein besonderes Charakteristikum der Beziehungen dar. Sie ist ein eigenständiger Faktor für die Kooperationsbestrebungen der USA.

Stabilität in der türkischen Nachbarschaft ist das oberste Ziel Washingtons bei der Zusammenarbeit mit Ankara. Im Nahen Osten kulminieren die drängendsten außenpolitischen Herausforderungen für Präsident Obama in dessen zweiter Amtszeit – die nuklearen Ambitionen Irans und der Bürgerkrieg in Syrien. Hinzu kommen ferner Israels Unsicherheit angesichts des Arabischen Frühlings und die Konfliktlage im östlichen Mittelmeerraum.

Vor diesem Hintergrund stellt die bilaterale Zusammenarbeit mit Ankara Washington vor zwei Schwierigkeiten. Erstens lassen sich mit dieser Kooperation zwar viele Interessen bündeln, doch stehen diese mitunter im Konflikt zueinander. Bei der Umsetzung in einzelnen Politikfeldern (wie dem Umgang mit den türkischen Nachbarstaaten Iran und Syrien) müssen sie miteinander in Einklang gebracht werden. Zweitens möchten die USA zwar vom türkischen Willen, mehr Verantwortung in der Region zu übernehmen, profitieren, gelegentlich erschwert aber genau dieser die Durchsetzung strategischer Interessen. Bestes Beispiel dafür ist die Nato-Partnerschaft, der Grundpfeiler der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Ankara nutzt sie immer wieder, um eigene Interessen zu verfolgen, zum Beispiel, als es infolge einer diplomatischen Krise mit Tel Aviv die Kooperation der Allianz mit Israel blockierte.

Zusammenarbeit in der Nato und bilaterale Verteidigungskooperation

Das Interesse Washingtons an der bilateralen und multilateralen Verteidigungskooperation mit Ankara beruht neben den strategischen Interessen, die sich aus der geografischen Lage des Landes ergeben, auf dem Wunsch, dieses im »Westen« zu verankern. Dieses Anliegen gewinnt in Anbetracht dessen, dass die Integration der Türkei in die EU nicht vorankommt, noch an Bedeutung, denn dadurch ist ein möglicher Kanal der Westbindung blockiert.⁸⁰ Ob Washington mit der Verteidigungskooperation Ankara auch vom Entwickeln einer eigenen Atombombe abhalten möchte, ist allerdings umstritten.⁸¹

Innerhalb der Nato kommt der Türkei eine herausgehobene Rolle zu. Sie ist der Mitgliedstaat mit den zweitgrößten Streitkräften (nach den USA), nimmt eine strategisch besonders wertvolle Position am südöstlichen Rand des Bündnisgebiets ein und weist eine mehrheitlich muslimische Bevölkerung auf (wie sonst innerhalb der Nato nur das 2009 beigetretene Albanien). Einer Analyse des Congressional Research Service zufolge, des wissenschaftlichen Dienstes des US-Kongresses, könnte Ankaras Gewicht in der Allianz angesichts sinkender Verteidigungsausgaben der USA und einzelner europäischer Staaten in den nächsten Jahren weiter zunehmen.⁸²

Die Vereinigten Staaten profitieren in besonderem Maße von der Nato-Mitgliedschaft der Türkei. Seit über sechzig Jahren lagern sie Nuklearwaffen auf deren Territorium. Während des Kalten Kriegs dienten diese der Abschreckung der Sowjetunion, seither sollten sie

⁸⁰ Der ungelöste Zypernkonflikt, einer der Hauptgründe für die Stagnation der Beitrittsverhandlungen, blockiert auch die Verteidigungszusammenarbeit zwischen der EU und der Nato, Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 26; Ian Lesser, *Turkey and Syria: The Middle Eastern Risks NATO Cannot Ignore*, Washington, D.C.: GMF, 16.7.2012, S. 3.

⁸¹ Während beispielsweise Stephen Larrabee sich sorgt, dass die Türkei nach eigenen Nuklearwaffen streben könnte (Larrabee, *Troubled Partnership* [wie Fn. 4], S. 87), glaubt Sinan Ülgen, dass sie dafür kaum Anreize hat (Sinan Ülgen, *Turkey and the Bomb*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace – Carnegie Europe, Februar 2012, S. 23).

⁸² Zanotti, *Turkey-U.S. Defense Cooperation* [wie Fn. 37], S. 14.

vor allem Iran und Syrien abschrecken, vormalis auch Irak unter Saddam Hussein.⁸³ Auch die Stationierung des Nato-Radarschirms in der Türkei ist eine Initiative Washingtons. Ein Vertreter des Weißen Hauses sprach sogar von einem »US-Radar« und nannte die bilaterale Einigung vom September 2011 »die wahrscheinlich wichtigste strategische Entscheidung zwischen den USA und der Türkei der letzten 15 oder 20 Jahre«.⁸⁴

An der ISAF-Operation in Afghanistan, mit der die Allianz auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 reagierte, hat sich die Türkei fast von Beginn an beteiligt.⁸⁵ Zwar hält sie sich, wie einige andere Bündnispartner auch, bei Kampfhandlungen zurück, jedoch werten ihr Status als mehrheitlich muslimisches Land sowie ihre »traditionell guten Beziehungen« mit Afghanistan und Pakistan ihre Rolle in der ISAF auf.⁸⁶ Ankara setzte sich beispielsweise für eine Teilnahme Pakistans am Nato-Gipfel in Chicago 2012 ein, nachdem Islamabad nach einem Drohnenangriff der USA die Versorgungsrouten nach Afghanistan geschlossen hatte.⁸⁷ Auch beim Abzug aus Afghanistan könnte die Türkei vor diesem Hintergrund eine wichtige Rolle spielen.

Ankara hat mit der Demonstration seines neuen außenpolitischen Selbstbewusstseins im Rahmen des Militärbündnisses wiederholt Konflikte hervorgerufen. Außenminister Davutoğlu sieht sein Land als einen führenden Mitgliedstaat der Allianz. Die Türkei sei kein »Sicherheitskonsument« (*security consumer*), sondern trage aktiv zur Sicherheit auf dem Balkan, im Kaukasus, in Zentralasien und im Nahen Osten bei (*security promoter*).⁸⁸ Aus diesem neuen Selbstverständnis heraus blockierte die Türkei beispielsweise die Wahl von Anders Fogh Rasmussen zum Nato-Generalsekretär auf dem Jubiläumsgipfel in Kehl 2009 (bis Präsident Obama intervenierte und die Allianz Ankara andere hochrangige Posten versprach)⁸⁹ und zögerte 2011 zunächst, sich an der Libyen-Intervention zu

beteiligen.⁹⁰ Ein weiterer Konfliktpunkt ist die militärische Nutzung des Schwarzen Meers. Der Vertrag von Montreux von 1936, der die Passage durch den Bosphorus zum Mittelmeer für Militärschiffe von Nicht-Anrainern einschränkt, ist ein Pfeiler der türkischen Außenpolitik. Daher lehnt Ankara eine Ausweitung der Nato-Operation »Active Endeavor«, die im Mittelmeer im Anti-Terror-Kampf eingesetzt wird, auf das Schwarze Meer ab.⁹¹

Dennoch stellt Ankara seine sicherheitspolitische Verankerung im transatlantischen Bündnis nicht prinzipiell in Frage. Die Entscheidung, der Stationierung des Radars auf türkischem Boden zuzustimmen, war ebenso ein eindeutiges Bekenntnis zur Allianz⁹² wie das Einverständnis, die türkische Nato-Basis in İzmir im Dezember 2012 zu einem Befehlszentrum für Landstreitkräfte aufzuwerten. Beiden Maßnahmen stimmte sie allerdings nicht ohne Eigeninteresse zu, erhöhten sie doch die strategische Bedeutung des Landes innerhalb des Bündnisses.⁹³

Mit seinem selbstbewussten und teilweise auch provokanten Auftreten in der Nato weiß sich Ankara im Bund mit der öffentlichen Meinung in der Türkei. In der Umfrage »Transatlantic Trends« des GMF war sie 2012 das einzige Land, in dem weniger als die Hälfte der Befragten (38 Prozent) eine Nato-Mitgliedschaft als »unerlässlich« (*essential*) für die nationale Sicherheit ansahen.⁹⁴ Die Unterstützung hat zudem in den letzten Jahren abgenommen – als 2005 erstmals danach

83 Ülgen, *Turkey and the Bomb* [wie Fn. 81], S. 11.

84 Zit. nach Thom Shanker, »U.S. Hails Deal With Turkey on Missile Shield«, in: *New York Times*, 15.9.2011.

85 Zanolli, *Turkey-U.S. Defense Cooperation* [wie Fn. 37], S. 17.

86 Zanolli, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 27.

87 »Turkey Pushed for Pakistani Participation in NATO Summit«, *Today's Zaman* (online), 16.5.2012.

88 Ahmet Davutoğlu, »Transformation of NATO and Turkey's Position«, in: *Perceptions*, 17 (Frühjahr 2012) 1, S. 7–17 (16f.).

89 Larrabee, *Troubled Partnership* [wie Fn. 4], S. 86.

90 Verschiedenen Analysen zufolge fürchtete Ankara eine Destabilisierung Libyens und der Region und verwies u.a. auf die Irak-Intervention der USA, siehe z.B. Gönül Tol, »The Turkish Model in the Middle East«, in: *Current History*, Dezember 2012, S. 350–355 (354); Outzen, *From Crisis to Cooperation* [wie Fn. 28], S. 8.

91 Larrabee, *Troubled Partnership* [wie Fn. 4], S. 84f. Zur türkischen Implementierung des Montreux-Abkommens siehe Republic of Turkey. Ministry of Foreign Affairs, *Implementation of the Montreux Convention*, <www.mfa.gov.tr/implementation-of-the-montreux-convention.en.mfa> (Zugriff am 26.3.2013).

92 Zanolli, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 22f.

93 »Allied Land Command of NATO Launched in İzmir«, *Hürriyet Daily News*, 1.12.2012, <www.hurriyetdailynews.com/allied-land-command-of-nato-launched-in-izmir.aspx?pageID=238&nid=35885> (Zugriff am 26.3.2013); Zanolli, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 34.

94 German Marshall Fund, *Transatlantic Trends. Key Findings 2012*, S. 32. Die Umfrage wurde auch in den USA, Russland und 12 EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien, Vereinigtes Königreich) durchgeführt.

gefragt wurde, beantwortete eine, wenngleich knappe Mehrheit (52 Prozent) diese Frage noch positiv.⁹⁵

Stephen Larrabee von der RAND Corporation führt diesen Rückgang auf die Sorge der Türkei um die Beziehungen zu Russland zurück (Ankara steht daher auch einem Nato-Beitritt der Ukraine und Georgiens sehr skeptisch gegenüber), vor allem aber auf einen allgemeinen Verlust des Vertrauens gegenüber den westlichen Partnern.⁹⁶ Dass die türkische Öffentlichkeit nicht nur Europa, sondern auch den USA wenig Vertrauen schenkt, zeigt die Umfrage eines türkischen Meinungsforschungsinstituts aus dem Jahr 2011. Ihr zufolge waren die USA das Land, durch das die meisten der Befragten (43 Prozent) die Sicherheit der Türkei bedroht sahen.⁹⁷

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind in Ankara die Zweifel gewachsen, ob die Allianz tatsächlich bereit ist, die Türkei bei der Verteidigung ihres Territoriums zu unterstützen. So reagierte das Bündnis 1991 und 2003 nur zögerlich auf Anfragen der Türkei, Patriot-Abwehrraketen zur Verfügung zu stellen, um das Land vor einem möglichen Angriff aus dem Irak zu schützen.⁹⁸ Auch bei der Bereitstellung der Abwehrsysteme 2012 machte die Nato durch strenge Auflagen deutlich, dass der Einsatz unter ihren Mitgliedern umstritten ist.⁹⁹

Solche Reibungen innerhalb der Allianz können die Sicherheitspartnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und der Türkei jedoch nicht erschüttern. Dafür sorgt auch deren enge verteidigungspolitische Zusammenarbeit außerhalb des Bündnisses. Erstens unterstützt Washington das türkische Militär finanziell, wenngleich die Zahlungen seit Ende des Kalten Krieges stark zurückgegangen sind. Sie liegen mittlerweile bei knapp fünf Millionen US-Dollar pro Jahr

(Haushaltsjahr 2012/13) und dienen hauptsächlich der Terrorismusbekämpfung.¹⁰⁰ Zweitens ist das US-Militär auch unabhängig von den Nato-Strukturen in der Türkei präsent. Grundlage dafür ist das 1980 geschlossene Abkommen über Wirtschafts- und Verteidigungszusammenarbeit (Defense and Economic Cooperation Agreement, DECA).¹⁰¹ So nutzen die USA beispielsweise den türkischen Luftstützpunkt in Incirlik für logistische Aufgaben im Rahmen der Einsätze in Irak und Afghanistan.¹⁰² Es ist davon auszugehen, dass der Abzug aus Afghanistan auch über Incirlik erfolgen wird.¹⁰³ Und auch bei der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Nato verfolgen die Türkei und die USA im Gegensatz zu den meisten ihrer Partner im Militärbündnis gemeinsam den Ansatz, unter der Berlin-Plus-Regelung nur solche EU-Mitgliedstaaten einzubeziehen, die ein Sicherheitsabkommen mit der Allianz abgeschlossen haben – die Republik Zypern fällt (ebenso wie Malta) nicht darunter.¹⁰⁴

Iranpolitik

Iran ist der Nachbarstaat der Türkei, der das größte Spannungspotential, aber auch die größten Anreize für eine Zusammenarbeit zwischen Ankara und Washington bietet. Die zwei Partner eint erstens das Bestreben, eine Nuklearbewaffnung der Islamischen

⁹⁵ Ebd., S. 7.

⁹⁶ Zu den Zweifeln der Nato-Partner siehe Larrabee, *Troubled Partnership* [wie Fn. 4], S. 85f. Richard LeBaron, »NATO's Reluctant Dance with the Middle East«, *Atlantic Council* (online), 5.12.2012, <www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/nato-s-reluctant-dance-with-the-middle-east> (Zugriff am 20.9.2013).

⁹⁷ »Turks See US as Biggest External Threat, Poll Results Show«, *Hürriyet Daily News*, 1.5.2011, <www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=turks-perceive-u.s.-as-biggest-external-threat-2011-01-05> (Zugriff am 20.9.2013).

⁹⁸ Tarık Oğuzlu, »Turkey's Eroding Commitment to NATO: From Identity to Interests«, in: *The Washington Quarterly*, 35 (Sommer 2012) 3, S. 153–164 (155).

⁹⁹ Siehe Markus Kaim/Günter Seufert, *Deutsche Patriot-Raketen in der Türkei. Symbolik statt Strategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2013 (SWP-Aktuell 1/2013).

¹⁰⁰ Zum Vergleich: Seit 1948 hat Washington insgesamt 13,8 Milliarden US-Dollar an Ankara überwiesen (Stand: 2012). Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 35.

¹⁰¹ U.S. Treaties on Lexis, *Turkey. Cooperation on Defense and Economy*, TIAS 9901, 32 U.S.T. 3323; 1980 U.S.T. LEXIS 39, unterzeichnet am 29.3.1980, <<http://photos.state.gov/libraries/turkey/461177/pdf/32t3323.pdf>> (Zugriff am 20.9.2013).

¹⁰² F. Stephen Larrabee, »The »New Turkey« and American-Turkish Relations«, in: *Insight Turkey*, 13 (2011) 1, S. 1–9 (9).

¹⁰³ Die Nutzung des Stützpunkts in Incirlik verläuft allerdings nicht konfliktfrei. Aufgrund seiner strategischen Bedeutung für die Operationen im Irak und in Afghanistan ist Washington bei strittigen Fragen Ankara aber wiederholt entgegengekommen. So haben US-Administrationen aus Sorge um die Nutzung des Stützpunkts Kongressresolutionen zur Anerkennung des türkischen Genozids an den Armeniern bislang stets abgelehnt, Karakas, *Demokratieförderung zwischen Interessen und Werten* [wie Fn. 34], S. 20.

¹⁰⁴ Eine Analyse des Konflikts um die Berlin-Plus-Regelung und seine Implikationen für die EU-Nato-Zusammenarbeit bieten Claudia Hofmann/Christopher Reynolds, *Die EU-Nato-Beziehungen. Zeit für »Taufwetter«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Aktuell 37/2007).

Republik zu verhindern. Beide fürchten einen Rüstungswettlauf in der Region, einschließlich eines nuklearen Wettrüstens zwischen Israel und Iran.¹⁰⁵ Dies würde den Nahen Osten weiter destabilisieren und Ankara unter Zugzwang setzen, selbst nachzurüsten, gegebenenfalls auch nuklear.¹⁰⁶ Washington sorgt sich zudem, ein nuklearbewaffneter Iran könnte die Zusammenarbeit mit Terroristen suchen.¹⁰⁷ Zweitens möchten beide verhindern, dass Iran seinen Einfluss in der Region ausweitet. Washington ist überzeugt, dass dies zur Verbreitung einer gegen die USA gerichteten Politik führen würde; Ankara hingegen konkurriert mit Teheran um regionalen Einfluss und befürchtet den Aufbau eines schiitischen Blocks unter dessen Führung.¹⁰⁸

Neben der Konvergenz der strategischen Ziele sprechen aus Sicht Washingtons auch Ankaras Verbindungen nach Teheran für eine Kooperation in der Iranpolitik. Die Türkei und ihr persischer Nachbarstaat verbindet eine lange und erstaunlich friedliche gemeinsame Geschichte. Zwar waren kulturell-religiöse Unterschiede (sunnitische versus schiitische Prägung; säkulare versus islamische Republik) immer wieder Auslöser für eine gegenseitige Distanzierung, insbesondere nach der iranischen Revolution 1979. Mit dem Regierungsantritt der AKP näherten sich Ankara und Teheran jedoch wieder stärker an.¹⁰⁹ Trotz der Rivalität um regionalen Einfluss und trotz der zunehmenden Belastungen durch die Syrienkrise, in der sie unterschiedliche Positionen einnehmen, sucht Ankara regelmäßig den Kontakt und die Zusammenarbeit mit Teheran.¹¹⁰

105 Anders als Washington sieht Ankara in dem Atomwaffenbesitz Israels bereits den Ausgangspunkt für einen nuklearen Rüstungswettstreit in der Region, der somit bereits begonnen habe.

106 Larrabee, *Troubled Partnership* [wie Fn. 4], S. 36; Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 12f.; Kemal Kirişçi/Nathalie Tocci/Joshua Walker, *A Neighborhood Rediscovered. Turkey's Transatlantic Value in the Middle East*, Washington, D.C.: GMF, März 2010 (Brussels Forum Paper Series), S. 4.

107 Peter Rudolf, *Die USA, Israel und die Legitimität eines Präventivangriffs gegen Iran. Strategische, völkerrechtliche und ethische Aspekte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012 (SWP-Studien 14/2012), S. 11.

108 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 12f.

109 Stephen J. Flanagan, »The Turkey-Russia-Iran Nexus: Eurasian Power Dynamics«, in: *The Washington Quarterly*, 36 (Winter 2013) 1, S. 163–178 (169f); Kirişçi/Tocci/Walker, *A Neighborhood Rediscovered* [wie Fn. 106], S. 4.

110 Zanutti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 23.

Vor diesem Hintergrund hat Ankara des Öfteren indirekt als Mittler zwischen Washington und Teheran fungiert.¹¹¹ Im Gegenzug tolerieren die USA die türkische Politik gegenüber Iran, wenngleich sie dem eigenen Ansatz nicht nur widerspricht, sondern ihn auch unterminiert. Denn Ankara setzt im internationalen Nuklearestreit mit Teheran mehr auf Diplomatie als auf Sanktionen. Diese Haltung führte zum Konflikt mit den Vereinigten Staaten und anderen westlichen Partnern, als Ankara als nichtständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats im Juni 2010 gegen neue Sanktionen stimmte. Kurz zuvor hatte allerdings auch Washington Ankara vor den Kopf gestoßen, als es einen Kompromiss im Nuklearestreit, den die Türkei und Brasilien mit Iran ausgehandelt hatten, kategorisch ablehnte.¹¹²

Generell beteiligt sich Ankara zwar an VN-Sanktionen, lehnt die unilateralen Sanktionen der USA und der EU aber weitestgehend ab. Ein Grund dafür ist, dass die Türkei zwar eine nukleare Bewaffnung Irans verhindern möchte, dem Land aber ein ziviles Atomprogramm zugesteht.¹¹³ Ankaras ambivalente Haltung gegenüber Teheran (Sicherheitsinteressen auf der einen Seite, Interesse an bilateralem Austausch auf der anderen) führte auch dazu, dass es der Stationierung des Nato-Radarschirms nur unter der Bedingung zustimmte, dass die Allianz diesen nicht öffentlich mit Iran in Verbindung bringen würde.¹¹⁴

Auch aufgrund ökonomischer Interessen sieht die Türkei die Sanktionen der USA und der EU skeptisch.¹¹⁵ In den letzten Jahren hat sie ihre Wirtschaftsbeziehungen mit Iran intensiviert, insbesondere im Bereich Energie und Tourismus. Die Türkei erfreut sich seit den 1990er Jahren zunehmender Beliebtheit als Reiseziel unter Iranerinnen und Iranern, die dort schon lange Visafreiheit genießen. Im Jahr 2012 stellten diese die viertgrößte Touristengruppe. Das Land ist zudem fünftgrößter Handelspartner der Türkei (Stand: 2011). Zwar fällt die Handelsbilanz aus türkischer Sicht negativ aus, denn Öl- und Erdgasimporte bestimmen den bilateralen Warenverkehr.¹¹⁶

111 Ülgen, *Turkey and the Bomb* [wie Fn. 81], S. 7.

112 Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 12.

113 Ülgen, *Turkey and the Bomb* [wie Fn. 81], S. 7.

114 Kadir Üstün/Kılıç Buğra Kanat, *US-Turkey Relations in the AKP Party Decade*, Ankara: SETA, Januar 2013 (SETA Policy Brief Nr. 63), S. 10.

115 Daniel Dombey, »Turkey Defiant on Iran Sanctions«, in: *Financial Times*, 12.1.2012.

116 Flanagan, *The Turkey-Russia-Iran Nexus* [wie Fn. 109], S. 170. Die Bedenken gegenüber der Sanktionspolitik sehen Kirişçi/

Doch investieren iranische Firmen, deren Handlungsspielraum sich infolge internationaler Sanktionen immer weiter verringert, verstärkt in der Türkei.¹¹⁷ Zudem möchte Teheran seine Wirtschaft für Investitionen aus dem Nachbarland weiter öffnen.¹¹⁸

Die Energieimporte aus Iran belasten indes die Beziehungen zwischen Ankara und Washington. Denn mit ihnen werden die internationalen Sanktionen umgangen (genauer gesagt der Ausschluss Irans aus dem internationalen Finanzsystem) – Iran lässt sich seine Energieexporte durch Goldexporte »bezahlen«.¹¹⁹ Washington will diesen Schlupfloch in den Sanktionen nun schließen.¹²⁰

Israelpolitik

Israel ist der wichtigste Verbündete der USA im Nahen Osten. Mit der Türkei teilt das Land bestimmte Merkmale, die in der Region herausstechen und das Interesse Washingtons an einer trilateralen sicherheitspolitischen Kooperation begründen: Beide Länder verfügen über die größten Streitkräfte in der Region und sind konsolidierte Demokratien.

Im Jahr 2001 nahmen Washington, Tel Aviv und Ankara ihre militärische Zusammenarbeit im Bereich der Luftstreitkräfte und der Such- und Rettungsdienste auf. Die USA wollten damit Israel besser in die Region integrieren und so der Gefahr einer gewaltsamen Eskalation der regionalen Spannungen entgegenwirken. Jedoch legten sie Wert darauf, die trilaterale Zusammenarbeit als humanitär motiviert darzustellen, um Irritationen bei arabischen Staaten zu vermeiden.¹²¹

Begünstigt wurde die Kooperation unter Federführung der USA durch die langjährigen friedlichen

Beziehungen zwischen den beiden kleineren Partnern. Als erstes mehrheitlich muslimisches Land erkannte die Türkei 1949 den neugegründeten Staat Israel an.¹²² In den 1990er Jahren arbeiteten beide eng zusammen, angetrieben durch den Osloer Friedensprozess; 1996 schlossen sie ein Abkommen zur militärischen Zusammenarbeit.¹²³ Während die Türkei von Waffenimporten aus Israel profitierte, suchte Israel seine Legitimität im Nahen Osten durch die Kooperation mit der mehrheitlich muslimischen Türkei zu erhöhen. Aber auch die Handelsbeziehungen intensivierten sich; 1997 kam es zum Abschluss eines Freihandelsabkommens.¹²⁴

Allerdings verschlechterten sich die Beziehungen nach der Jahrtausendwende aufgrund von drei Faktoren. Erstens verringerte die geschwächte politische Rolle seines Militärs das Interesse der Türkei an einer Fortsetzung der Verteidigungskooperation. In den 1990er Jahren waren die türkischen Streitkräfte die treibende Kraft der Annäherung gewesen.¹²⁵ Zweitens veränderten die wachsenden regionalen Bestrebungen Ankaras das Verhältnis zu Israel. In einer CSIS-Analyse heißt es zugespitzt: »Israel wandelte sich von einem Vehikel der türkischen Ambitionen zu einem Hindernis derselben.«¹²⁶ Ausschlaggebend waren jedoch drittens zwei Aktionen Israels: die Gaza-Intervention im Dezember 2008/Januar 2009¹²⁷ und der Angriff auf das türkische Schiff »Mavi Marmara«, das im Mai 2010 mit einer Hilfsgüterlieferung die israelische Blockade des Gazastreifens durchbrechen wollte. Acht türkische

Tocci/Walker auch in der Erfahrung mit dem Irak begründet, wo Sanktionen nicht den gewünschten Effekt zeitigten und schließlich in einer militärischen Intervention mündeten, Kirişci/Tocci/Walker, *A Neighborhood Rediscovered* [wie Fn. 106], S. 5; vgl. Şaban Kardaş, »Turkish-American Relations in the 2000s: Revisiting the Basic Parameters of Partnership?«, in: *Perceptions*, 16 (Herbst 2011) 3, S. 25–52 (43).

¹¹⁷ Flanagan, *The Turkey-Russia-Iran Nexus* [wie Fn. 109], S. 170.

¹¹⁸ Ülgen, *Turkey and the Bomb* [wie Fn. 81], S. 6.

¹¹⁹ Siehe z.B. Ivan Watson/Gul Tuysuz, »Iran Importing Gold to Evade Economic Sanctions, Turkish Official Says«, *CNN.com*, 29.11.2012, <<http://edition.cnn.com/2012/11/29/world/meast/turkey-iran-gold-for-oil/>> (Zugriff am 28.3.2013).

¹²⁰ Flanagan, *The Turkey-Russia-Iran Nexus* [wie Fn. 109], S. 23.

¹²¹ Jon B. Alterman/Haim Malka, »Shifting Eastern Mediterranean Geometry«, in: *The Washington Quarterly*, 35 (Sommer 2010) 3, S. 111–125 (115f).

¹²² Daniela Huber, *Turkish-Israeli Relations in a Changing Strategic Environment*, Rom u.a.: IAI u.a., September 2012 (Global Turkey in Europe, Commentary), S. 1.

¹²³ Aus Sicht Ankaras diene dieses dazu, sich den USA anzunähern und im US-Kongress Unterstützung für die Türkei aufzubauen. Wichtige Motive waren aber auch der Zugang zu Rüstungsgütern und Rüstungstechnologie, den die USA und Europa verweigerten, sowie das Anwerben israelischer Investitionen, Alterman/Malka, »Shifting Eastern Mediterranean Geometry« [wie Fn. 121], S. 115f.

¹²⁴ Alterman/Malka, »Shifting Eastern Mediterranean Geometry« [wie Fn. 121], S. 115f.

¹²⁵ Zanolli, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 26.

¹²⁶ Alterman/Malka, »Shifting Eastern Mediterranean Geometry« [wie Fn. 121], S. 118.

¹²⁷ Nicht nur lehnte Ankara die Intervention ab, sondern war auch darüber verärgert, dass wenige Tage zuvor der israelische Ministerpräsident Olmert die Türkei besucht hatte, ohne seinen türkischen Counterpart Erdoğan über die bevorstehende Operation zu informieren, Tol, »The 'Turkish Model' in the Middle East« [wie Fn. 90], S. 352.

Staatsangehörige sowie ein türkischstämmiger US-Bürger starben dabei.¹²⁸

Infolgedessen reduzierte die Türkei schrittweise ihre politischen und militärischen Beziehungen mit Israel. Im September 2011 wies Ankara den israelischen Botschafter aus und fror sämtliche bilateralen Militärabkommen ein. Allerdings kündigte es gleichzeitig seine Erlaubnis für die Stationierung des Nato-Radarschirms in der Türkei an – ein Timing, das sicherlich auch die USA auf dem Höhepunkt der Krise mit Israel beschwichtigen sollte. Ankara forderte aber von seinen Partnern in der Allianz, die dank des Radarsystems gewonnenen Informationen nicht mit Israel zu teilen. Mit Ausnahme der Rüstungsgeschäfte und des Tourismus blieben die israelisch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen von der diplomatischen Krise jedoch erstaunlich unberührt. Die bilateralen Handelsverträge wurden nicht suspendiert, und von 2010 bis 2011 stieg das gemeinsame Handelsvolumen sogar um mehr als dreißig Prozent.¹²⁹

Die USA stellte die Entfremdung seiner beiden Partner in drei Bereichen vor Probleme. Erstens mussten sie auf die gemeinsame trilaterale Kooperation im Militärbereich verzichten (stattdessen kooperieren sie bei militärischen Übungen im Mittelmeer nun manchmal trilateral mit Tel Aviv und Athen). Zweitens traf Washington die Krise zu einem besonders schwierigen Zeitpunkt. Denn angesichts der politischen Transformationsprozesse in einzelnen arabischen Staaten steht die US-Administration vor der Herausforderung, ihre Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten anpassen zu müssen. Zu diesen Unwägbarkeiten gesellte sich nun noch die ungewisse Zukunft des bilateralen Verhältnisses zwischen seinen zwei engsten Verbündeten in der Region.

Drittens belasteten die Spannungen zwischen der Türkei und Israel die Zusammenarbeit in der Nato. So blockierte die Türkei wiederholt die Kooperation der Allianz mit Israel im Rahmen des »Mediterranean Dialogue«. Seit 1994 befasst sich dieses Nato-Forum mit Fragen der regionalen Sicherheit im Mittelmeer-

raum und bindet neben Israel auch sechs arabische Staaten ein (Ägypten, Algerien, Jordanien, Marokko, Mauretanien und Tunesien). Zudem verhinderte die Türkei die Teilnahme Israels am Nato-Gipfel in Chicago 2012 und blockierte dessen Gesuch, ein ständiges Büro bei der Nato einzurichten.¹³⁰

Dementsprechend groß war das Interesse Washingtons, die Krise seiner zwei Partner zu beenden bzw. zu entschärfen – was Präsident Obama bei seinem Israelbesuch im März 2013 auch gelang. Unter seiner Vermittlung entschuldigte Ministerpräsident Benjamin Netanjahu sich bei Ministerpräsident Erdoğan für den Angriff auf die »Mavi Marmara« und kündigte an, die Familien der Todesopfer zu entschädigen. Damit erfüllte er zwei der drei Bedingungen, die Ankara gestellt hatte. Der dritten, die Aufhebung der Blockade des Gazastreifens, kam er nur ansatzweise nach. Er lockerte diese unter der Voraussetzung, dass es ruhig bleibe.¹³¹

Die Spannungen über die Palästinafrage, welche die diplomatische Krise zwischen Israel und der Türkei auslösten, werden jedoch auch nach der Wiederannäherung die bilateralen Beziehungen bestimmen. Bei den laufenden Verhandlungen über die Wiederaufnahme regulärer diplomatischer Beziehungen ist die Türkei zu ihrer alten Forderung einer vollständigen Aufhebung der Gazablockade zurückgekehrt. Washington fürchtet, der türkische Fokus auf die Palästinafrage könne den Entspannungsprozess behindern. Es veranlasste daher Ministerpräsident Erdoğan, einen für April geplanten Besuch im Gazastreifen auf die Zeit nach seiner Washington-Visite Mitte Mai 2013 zu verlegen.¹³² Damit vermied Präsident Obama offene Kritik an seinem Gast aus den Rängen des Kongresses und von Seiten einseitig proisraelischer Gruppen, wie sie eine entsprechende Medienberichterstattung aus Gaza kurz vor dem

¹²⁸ Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 3.

¹²⁹ »Israel, America and Turkey: A Useful First Step«, in: *The Economist*, 30.3.2013; Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 19, 26. Für die Zahlen zum bilateralen Handel und eine Analyse der wachsenden wirtschaftlichen Interaktion während der diplomatischen Krise siehe Soner Cagaptay/Tyler Evans, *The Unexpected Vitality of Turkish-Israeli Trade*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, Juni 2012 (Research Notes Nr. 16).

¹³⁰ Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 20; Burak Ege Bekdil, »Turkey Blocks NATO Meeting with Israel«, *defensenews.com*, 15.4.2013.

¹³¹ Mark Landler/Jodi Rudoren, »Capping Visit, Obama Brokers Israeli Apology to Turkey«, in: *New York Times*, 22.3.2013.

¹³² Barak Ravid, »Turkey PM Delays Gaza Trip after U.S. Warns It May Harm Reconciliation with Israel«, *haaretz.com*, 10.4.2013. Der Besuch wurde im August 2013 schließlich abgesagt, nachdem die ägyptische Regierung sich geweigert hatte, Erdoğan aufgrund seiner Unterstützung der Muslimbruderschaft Zutritt zum Gaza-Streifen zu gewähren, Adiv Sterman, »Egypt Nixes Turkish PM's Visit to Gaza Strip«, in: *Times of Israel*, 4.8.2013.

Eintreffen des türkischen Ministerpräsidenten in Washington wohl hervorgerufen hätte.

An einer Energiekooperation dagegen sind Ankara und Tel Aviv gleichermaßen interessiert. Das könnte ein Anreiz sein, entsprechende bilaterale Verhandlungen rasch abzuschließen. Aufgrund seines rapiden wirtschaftlichen Wachstums steigt der Energiebedarf der Türkei rasant an (laut eines Berichts des *Wall Street Journal* vom März 2013 wird er sich bis 2025 verdoppeln). Für Israel hingegen ist die Türkei ein lukrativer und geografisch günstig gelegener Markt für seine Energieexporte aus Offshore-Förderung.¹³³ Aufgrund der Beteiligung US-amerikanischer Firmen an der israelischen Gasexploration im Mittelmeer unterstützen die Vereinigten Staaten entsprechende Handelsbeziehungen. Auf der politischen Ebene hoffen sie, eine Energiekooperation im östlichen Mittelmeer könnte für die Stabilität der Region förderlich sein, insbesondere im Hinblick auf den Zypernkonflikt, und die türkische Abhängigkeit von Importen aus Iran und Russland reduzieren.¹³⁴

Die Sicherheitspartnerschaft mit Ankara einerseits und dessen Verankerung in der Region des Nahen Osten andererseits bieten Washington die Möglichkeit, wie mit Iran auch mit der palästinensischen Hamas direkter zu interagieren als dies sonst denkbar wäre. Ankara unterhält gute Beziehungen zu diesem Akteur, den die US-Regierung als »ausländische Terrororganisation« einstuft und mit dem sie jeden direkten Kontakt ablehnt. Auch wenn dies daher keine offizielle Linie sein kann, so könnte es durchaus im Kalkül der US-Regierung liegen, die Türkei auch aufgrund ihrer Nähe zur Hamas als Vermittlerin im israelisch-palästinensischen Friedensprozess zu umwerben.¹³⁵ Für die Einbindung Ankaras spricht auch, dass der überraschende Erfolg in den Verhandlungen der AKP-Regierung mit der verbotenen Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) im März 2013 das Vertrauen der Obama-Administration in die türkischen Einflussmöglichkeiten im Nahost-Friedensprozess gesteigert hat.¹³⁶

¹³³ Joshua Miltnick, »Israel and Turkey Explore Energy Ties«, in: *Wall Street Journal*, 27.3.2013.

¹³⁴ Jeffrey Mankoff, *Resource Rivalry in the Eastern Mediterranean: The View from Washington*, Washington, D.C.: GMF, Juni 2012 (GMF Policy Brief), S. 2–4.

¹³⁵ Siehe z.B. Bülent Aras, *Turkish-Israeli Relations after the Apology*, Washington, D.C.: GMF, 12.4.2013.

¹³⁶ John Kerry, *Remarks with Turkish Foreign Minister Ahmet Davutoglu*, Istanbul, 7.4.2013, <www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207162.htm> (Zugriff am 20.9.2013). Zu den Hintergründen des Friedensprozesses der türkischen Regierung und der PKK siehe Kevin Matthees/Günter Seufert, *Erdo-*

Syrienpolitik

Keine andere bilaterale Beziehung der Türkei zeigt das Scheitern der Davutoğlu'schen Ambition, »null Probleme« mit der Nachbarschaft zu haben, zugleich aber auch das Festhalten an diesem Anspruch so deutlich wie das Beispiel Syrien. Washington und Ankara streben beide ein Ende des Assad-Regimes und des Bürgerkriegs in Syrien an, sind sich jedoch uneins, was die Instrumente betrifft. Mit wachsendem Handlungsdruck durch die sich zuspitzende humanitäre Krise in Syrien haben sich beide jedoch angenähert.

Im Jahr 2005 versuchten Ankara und Damaskus einen Neuanfang in ihren traditionell spannungsreichen Beziehungen. Beide Staaten hoben die gegenseitige Visapflicht auf, hielten gemeinsame Kabinetts-treffen ab, der bilaterale Handel florierte und Ministerpräsident Erdoğan baute mit seinem Amtskollegen, dem syrischen Präsidenten Baschar al-Assad, eine persönliche Bindung auf.¹³⁷ Nach Ausbruch des Bürgerkriegs im März 2011 endete dieser *honeymoon* jedoch relativ abrupt.¹³⁸

Da der Anspruch der Türkei, sich zu einer »Zentralmacht« zu entwickeln, auch gegenüber Damaskus un-gebrochen ist, setzt sie seither alles daran, die Kräfte, die für ein Post-Assad-Syrien stehen, frühzeitig an sich zu binden.¹³⁹ Seit dem Sommer 2011 arbeitet die Erdoğan-Regierung intensiv auf ein Ende des Assad-Regimes hin. Sie unterstützt die syrische Opposition sowohl aktiv (der Syrische Nationalrat wurde im August 2011 mit türkischer Unterstützung in Istanbul gegründet und residiert auch dort) als auch passiv (sie duldet Waffenlieferungen an die Rebellen durch türkisches Territorium und ließ die Freie Syrische Armee von der Türkei aus operieren, bis diese auf erobertes syrisches Gebiet umzog).¹⁴⁰ Der aggressivste Ausdruck

ğan und Öcalan verhandeln. *Paradigmenwechsel in der türkischen Kurdenpolitik und neue Strategie der PKK*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Aktuell 25/2013).

¹³⁷ International Institute for Strategic Studies (IISS), *Turkey's Frustrations Grow with Syrian Civil War*, London, Oktober 2012 (IISS Strategic Comments 18/37).

¹³⁸ Einzelnen Beobachterinnen und Beobachtern zufolge hatte die Abkehr Ankaras eine starke persönliche Dimension. Ministerpräsident Erdoğan war gekränkt, als sein Freund Bashar seine Aufforderung ignorierte, auf den Druck der Straße zu reagieren und zurückzutreten. Gespräche der Autorin in Ankara und Istanbul, Oktober 2012.

¹³⁹ Kaim/Seufert, *Deutsche Patriot-Raketen in der Türkei. Symbolik statt Strategie* [wie Fn. 99].

¹⁴⁰ Tol, »The 'Turkish Model' in the Middle East« [wie Fn. 90], S. 350; IISS, *Turkey's Frustrations Grow* [wie Fn. 137].

ihrer Ablehnung der Assad-Regierung ist die Stationierung von Nato-Patriot-Raketen an der Grenze zum Nachbarland.

Die Abkehr Ankaras von Damaskus eröffnete nicht nur neue Möglichkeiten der Kooperation in der Syrienpolitik zwischen der Türkei und den USA. Auch in der Israelpolitik kam es zu einer Annäherung. Die Zuspitzung des Bürgerkriegs in Syrien war die wichtigste Motivation Washingtons, seine bereits länger andauernden Bemühungen um eine Beendigung der Eiszeit zwischen Ankara und Tel Aviv zu forcieren. Die Lage in Syrien war auch ausschlaggebend für Israel, darauf einzugehen und sich der Türkei wieder anzunähern.¹⁴¹ Israel fürchtet, dass in einem Post-Assad-Syrien eine radikalisierte politische Elite die Macht übernehmen könnte, und sieht daher zunehmend die Notwendigkeit, sich mit der Türkei über den Umgang mit dem Nachbarland zu verständigen.

Geeint im Ziel, das Assad-Regime beseitigt und den syrischen Bürgerkrieg beendet zu sehen, setzten Washington und Ankara zunächst gemeinsam VN-Resolutionen auf, in denen die vom Regime ausgeübte Gewalt gegenüber der Zivilbevölkerung verurteilt wurde. Nachdem diese Vorlagen am Widerstand Russlands und Chinas im Sicherheitsrat wiederholt scheiterten, kooperieren die USA und die Türkei nun insbesondere im Rahmen der Friends of Syria Group, eines Zusammenschlusses verschiedener Staaten (zu dem u.a. auch Deutschland gehört), der außerhalb der Vereinten Nationen Wege aus der Syrienkrise diskutiert.¹⁴²

Um ihr gemeinsames Ziel in Syrien zu erreichen, verfolgen Washington und Ankara zwar unterschiedliche Ansätze – während die USA lange Zeit auf nicht-militärische Aktionen setzten, forderte die Türkei von der internationalen Gemeinschaft und insbesondere den USA schon früh ein militärisches Engagement. Die Regierung Erdoğan drängte insbesondere auf die Einrichtung einer Flugverbotszone und humanitärer Korridore.¹⁴³ Jedoch haben sich auch hier die türkische und die amerikanische Position angenähert. Seit seinem Besuch in Washington im Mai 2013 unterstützt Ministerpräsident Erdoğan die Idee einer »Genf-II«

Konferenz, auf der über das Ende des Bürgerkriegs verhandelt werden soll;¹⁴⁴ und seit dem Chemiewaffenangriff der Assad-Truppen in Damaskus im August 2013 ist die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Eingreifens der USA gestiegen.

Dennoch wird Präsident Obamas Syrienpolitik nach wie vor von dem Bestreben geleitet, eine direkte Einmischung der USA in den bewaffneten Konflikt zu vermeiden. Trotz des innenpolitischen und internationalen Drucks will er das amerikanische Engagement auf zivile Maßnahmen und indirekte militärische Hilfe beschränken. Erst im Februar 2013 erklärte er sich öffentlich bereit, mit »nichttödlichen Maßnahmen« (*nonlethal aid*), wie Nachtsichtgeräten und Schutzkleidung, die bewaffneten Rebellen zu unterstützen.¹⁴⁵ Im April 2013 bestätigte Außenminister Kerry zudem, die USA würden Waffenlieferungen an vertrauenswürdige Teile der Opposition tolerieren.¹⁴⁶ Im Juni 2013 kündigte Washington dann an, mittels der Central Intelligence Agency (CIA) die syrische Opposition trainieren und direkt mit Waffen versorgen zu wollen – nachdem es die selbstgesetzte »rote Linie« eines Chemiewaffeneinsatzes durch das Assad-Regime überschritten sah. Jedoch reicht dieses Engagement nach dem übereinstimmenden Urteil der Beobachterinnen und Beobachter nicht aus, um die Rebellen so zu stärken, dass sie Assad an den Verhandlungstisch zwingen können.¹⁴⁷

Auch dass der US-Kongress im September 2013 in die Entscheidung über eine militärische Intervention einbezogen werden sollte, offenbart die Abneigung des Präsidenten, in den Syrienkonflikt direkt einzugreifen. Mit dem Ziehen der »roten Linie« hat sich Präsident Obama selbst in das Dilemma manövriert, handeln zu müssen. Mit der Abstimmung im Kongress öffnete er sich erneut eine Hintertür.

Sollte es – mit oder ohne militärische Intervention der USA – schließlich zu direkten Verhandlungen mit dem Assad-Regime über eine Beilegung des bewaffne-

¹⁴¹ Siehe z.B. Suat Kınıkkoğlu, »Turkey-US Relations along the Triangle of Ankara, Washington and Damascus«, in: *The Journal of Turkish Weekly*, 10.4.2013.

¹⁴² Siehe z.B. Aliriza/Aras, *U.S.-Turkish Relations* [wie Fn. 6], S. 10.

¹⁴³ Siehe z.B. CNN-Interview mit Ministerpräsident Erdoğan am 5.9.2012, <<http://edition.cnn.com/2012/09/05/world/meast/turkey-erdogan-interview>> (Zugriff am 17.4.2013).

¹⁴⁴ Yigal Schleifer, »After Obama Meeting, Turkey's Erdogan Recalibrates Syria Policy«, *World Politics Review* (online), 29.5.2013, <www.worldpoliticsreview.com/articles/12982/after-obama-meeting-turkeys-erdogan-recalibrates-syria-policy> (Zugriff am 20.9.2013).

¹⁴⁵ Michael R. Gordon, »U.S. Steps Up Aid to Syrian Opposition, Pledging \$60 Million«, in: *New York Times*, 28.2.2013.

¹⁴⁶ Michael R. Gordon, »Top Obama Officials Differ on Syrian Rebels in Testimony to Congress«, in: *New York Times*, 17.4.2013.

¹⁴⁷ Mark Mazetti/Eric Schmitt/Erin Banco, »No Quick Impact in U.S. Arms Plan for Syria Rebels«, in: *New York Times*, 15.7.2013.

ten Konflikts kommen, könnte Ankara einmal mehr zu einem Vermittler werden. Denn die Türkei unterhält Verbindungen zu bestimmten Akteuren im Nahen Osten, die die USA zwar grundsätzlich ablehnen, deren Einbindung in Verhandlungen aber unerlässlich sein kann. So lehnt Washington eine Beteiligung Irans an möglichen Verhandlungen ab, während Ankara sie für unumgänglich hält.

Allerdings sorgen die ambivalenten Vorstellungen der türkischen Regierung darüber, wie ein Syrien nach Assad aussehen soll, für Irritationen in Washington. So hat sich die Erdoğan-Regierung widersprüchlich zum zukünftigen Status der Kurden in Syrien geäußert. Zudem sind Zweifel aufgetreten, ob sie tatsächlich ein Syrien will, in dem es einen religiösen und ethnischen Pluralismus gibt, oder doch die überwiegend sunnitische Opposition zu Lasten der alawitischen und kurdischen Minderheit bevorzugt.¹⁴⁸

Die USA können ihre bisherige Syrienpolitik jedoch nur mit Hilfe Ankaras umsetzen. Denn wie auch andere Geberländer koordinieren sie ihre humanitären Leistungen für die syrische Bevölkerung mit einem Zweig der Syrischen Nationalen Koalition (Assistance Coordination Unit), der seinen Sitz in Istanbul hat.¹⁴⁹ Die Türkei ist auch eines der wichtigsten Aufnahmeländer von Flüchtlingen aus dem Nachbarland – das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) bezifferte deren Zahl im August 2013 auf knapp 460 000 Personen; Schätzungen der türkischen Regierung zufolge sollen es sogar mehr als eine halbe Million sein.¹⁵⁰ Allerdings ist Ankara kein einfacher Partner bei der Umsetzung der Flüchtlingshilfe, verfolgt es doch auch hier seinen Anspruch, sich als eigenständiger Akteur in der Region zu etablieren. Es stellt sich

148 Siehe z.B. Halil Karaveli, »Turkey Is No Partner for Peace«, in: *Foreign Affairs* (online), 11.9.2012, <www.foreignaffairs.com/articles/138104/halil-karaveli/turkey-is-no-partner-for-peace#> (Zugriff am 19.4.2013); Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 22.

149 Nancy E. Lindborg, *Crisis in Syria: The U.S. Response*, Testimony of U.S. Agency for International Development (USAID) Assistant Administrator to the House Committee on Foreign Affairs, 20.3.2013. Die humanitäre Unterstützung der USA in Syrien beläuft sich auf über eine Milliarde US-Dollar in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 (Stand: September 2013). USAID, *Humanitarian Funding to Syria – Humanitarian Response in FY 2012 and FY 2013*, <www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/08%2007%2013%20-%20Syria%20Complex%20Emergency%20Fact%20Sheet%20%2321.pdf> (Zugriff am 20.9.2013).

150 UNHCR, *Turkey Syrian Refugee Daily Sitrep*, 26.8.2013, <[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR SyriaSitrep26-08-2013.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20SyriaSitrep26-08-2013.pdf)>.

als Zufluchtsort für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge dar, ungeachtet ihrer Ethnizität oder Religion, und trägt die Kosten für deren Betreuung größtenteils selbst. Eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und NGOs lehnt es ab; UNHCR unterstützt die Türkei lediglich bei der Registrierung der Flüchtlinge und leistet technische Hilfe.¹⁵¹

Weitere Kooperationsfelder: Irakpolitik, Russlandpolitik, Energiepolitik

Neben den akuten Konflikten im Nahen Osten, die gegenwärtig die gemeinsame Agenda Ankaras und Washingtons dominieren, fußt die bilaterale Kooperation auch in anderen Politikfeldern auf konvergierenden Interessen. Die Türkei hat sich beispielsweise unter dem Druck der USA zu einem engen Partner der Kurdischen Regionalregierung im Norden des Irak entwickelt. Washington und Ankara waren nach dem Ende des Regimes von Saddam Hussein beide an einer Stabilisierung des Landes interessiert, und beide wollten den Einfluss der PKK in der kurdischen Region begrenzen. Zudem lockten die wirtschaftlichen Möglichkeiten, die der Erdölreichtum und wirtschaftliche Boom dort eröffneten.¹⁵² Mittlerweile divergieren ihre Interessen im Nordirak jedoch wieder stärker. So zeigt sich Washington besorgter als Ankara über Spannungen zwischen der kurdischen Regierung und Bagdad aufgrund der weiterhin ungeklärten Verteilung der Einnahmen aus dem Ölexport.¹⁵³

Nicht nur als Energieimporteur gewinnt die Türkei an Bedeutung, sondern auch als Transitland für Energietransporte. Dies kommt den Bemühungen der USA entgegen, gemeinsam mit der EU die europäischen Energiequellen zu diversifizieren und so die Abhängigkeit von Russland und dem Nahen und Mittleren Osten zu reduzieren.¹⁵⁴ Diese Diversifizierungsstrategie hat aber auch dazu geführt, dass Russland nach neuen Abnehmern für seine Energieexporte sucht – und dabei

151 »UNHCR Welcomes Turkey's Registration of Syrians in Urban Areas«, *reliefweb* (online), 11.3.2013, <www.reliefweb.int/report/turkey/unhcr-welcomes-turkeys-registration-syrians-urban-areas> (Zugriff am 17.4.2013).

152 Matthees/Seufert, *Erdoğan und Öcalan verhandeln* [wie Fn. 136], S. 5.

153 »Iraqi Kurdistan Poised to Pipe Oil to World via Turkey«, *Reuters News*, 17.4.2013.

154 Ahmet Evin u.a., *Getting to Zero: Turkey, Its Neighbors, and the West*, Washington, D.C.: GMF – Transatlantic Academy, 2010, S. 8; vgl. Zanotti, *Turkey: Background and U.S. Relations* [wie Fn. 39], S. 28f.

mit dem Schwellenland Türkei auf einen willigen Kunden trifft. In der Folge hat sich, entgegen den Intentionen Washingtons, die Zusammenarbeit zwischen Ankara und Moskau intensiviert.¹⁵⁵ Laut einem Artikel in einer Fachzeitschrift des AKP-nahen Think-Tanks SETA aus dem Jahr 2011 liefert Russland zwei Drittel der türkischen Erdgasbezüge und ein Viertel seiner Rohölimporte.¹⁵⁶

Dass Erdoğan seine Kooperation mit Moskau nutzt, um die EU unter Druck zu setzen, zeigt seine Drohung, ein Beitritt zur Shanghai Cooperation Organisation (der neben Russland auch China und zentralasiatische Staaten angehören) sei für die Türkei eine Alternative zum europäischen Bündnis.¹⁵⁷ Zwar sieht nicht nur Brüssel, sondern auch Washington in dieser Ankündigung ein rein rhetorisches Machtspiel und reagiert dementsprechend gelassen.¹⁵⁸ Jedoch eröffnet auch hier die enge Zusammenarbeit mit einem aus Sicht der USA schwierigen Partner Ankara die Möglichkeit, diplomatische Wege auszuloten, die Washington aufgrund seines eingeschränkten innenpolitischen Handlungsspielraums selbst nicht beschreiten kann.

155 Zur türkischen Energiepolitik siehe ausführlich Heinz Kramer, *Die Türkei als Energiedrehzscheibe. Wunschtraum und Wirklichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2010 (SWP-Studie 9/2010).

156 Larrabee, »The »New Turkey« and American-Turkish Relations« [wie Fn. 102], S. 3.

157 Siehe z.B. Emre Uslu, »Erdoğan Considering Shanghai Five«, *Today's Zaman* (online), 27.1.2013.

158 Ariel Cohen, *Mr. Erdogan Goes to Shanghai*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 18.2.2013, <www.heritage.org/research/commentary/2013/2/mr-erdogan-goes-to-shanghai>.

Fazit und Schlussfolgerungen für die transatlantischen Beziehungen

Washingtons klares Bekenntnis zu einer engen Kooperation mit der Türkei, das sich besonders anschaulich in dem Ausrufen einer »Modellpartnerschaft« zeigt, manifestiert sich in der Praxis in einer bilateralen, aber auch (im Rahmen der VN und der Nato) multilateralen politischen Zusammenarbeit mit Ankara. Rasante Veränderungen im Kontext der Beziehungen, die sich wiederum mit innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei und in den USA, aber auch mit globalen Trends wie dem Aufstieg der Schwellenländer erklären, zu denen die Türkei ja zählt, haben Washingtons Interesse an dieser Zusammenarbeit noch gesteigert. Besonders attraktiv für eine Kooperation ist aus Sicht der USA jedoch, dass am Bosphorus viele ihrer strategischen Interessen zusammenlaufen. Dies macht die Partnerschaft so vielschichtig, so mehrdimensional.

Zwar ist das Konzept der »Modellpartnerschaft« bislang nicht konkret inhaltlich ausgearbeitet worden und fehlt noch eine Strategie zur Implementierung. Doch steht es für eine spezifische Politik. In der Annäherung an Ankara offenbart sich der außenpolitische Ansatz der Obama-Administration, in der internationalen Politik mehr Zurückhaltung zu zeigen, ohne dabei Einfluss einzubüßen. Ein Instrument dazu ist die Intensivierung der bilateralen Kooperation mit Schlüsselpartnerländern. Auch wenn die Administration nie explizit den Anspruch des »leading from behind«, der Führung aus dem Hintergrund, formuliert hat, umschreibt dieser umstrittene Ausdruck (der im Präsidentschaftswahlkampf 2012 sogar als Vorwurf gegen Barack Obama verwendet wurde) doch treffend ihre Herangehensweise.¹⁵⁹ Die USA begrüßen den

Anspruch der türkischen Regierung, ihr Land zu einer »Zentralmacht« zu entwickeln. Die Türkei übt schon jetzt nicht nur in einer, sondern in verschiedenen Regionen, an deren Schnittstelle sie liegt, die Rolle einer Regionalmacht aus.

Dieses »Delegieren« von regionalem Einflusspotential bietet den USA zwei große Vorteile. Einerseits macht es diese Politik Washington leichter, die eigenen diplomatischen und militärischen Ressourcen maßvoll einzusetzen, die angesichts des Spardrucks in den kommenden Jahren weiteren Beschränkungen unterliegen werden. Andererseits bietet der Partner Türkei mit seinem Bestreben nach guten Nachbarschaftsbeziehungen zumindest theoretisch die Möglichkeit, mit politischen Akteuren zu interagieren, die Washington prinzipiell ablehnt. Diese Ablehnung ist in der Regel innenpolitisch motiviert und durch das selbstbewusste Auftreten des US-Kongresses im außenpolitischen Prozess auch nur schwer zu überwinden oder zu ignorieren. Washington kann und wird daher diese Motivation für eine intensive Kooperation mit der Türkei auch nicht direkt benennen. Es ist sich aber sicherlich bewusst, dass ihm diese Kooperation beispielsweise einen indirekten Umgang (via Ankara) mit der palästinensischen Hamas ermöglicht, zu der die türkische Regierung engen Kontakt hält. Gleiches gilt auch für die iranische Regierung.¹⁶⁰

Washington profitiert in der Kooperation mit der Türkei zudem davon, dass diese nicht nur ein jahrzehntelanger Nato-Partner, sondern auch eine stabile Demokratie mit einer muslimischen Mehrheitsbevölkerung ist. Diese Merkmale schaffen Vertrauen sowohl auf Seiten der USA als auch auf Seiten der türkischen Nachbarstaaten. Damit ist Ankara in der Lage, eine Brückenfunktion einzunehmen, solange es den politischen Willen dazu hat. Dies ist insbesondere in einer Region mit vielfach belasteten Beziehungen zu den USA wie dem Nahen und Mittleren Osten von großer Bedeutung.

160 Während Washington nur eine »virtuelle Botschaft« in Teheran unterhält (die keine diplomatische Einrichtung, sondern eine webbasierte Plattform für zivilgesellschaftliche Initiativen in Iran sein soll), gewähren Iran und die Türkei ihren Bürgerinnen und Bürgern sogar gegenseitig Visa-freiheit.

159 Der Begriff des »leading from behind« wurde erstmals im Frühjahr 2011 von einem Mitarbeiter des Weißen Hauses in einem Presseinterview verwendet. Er beschrieb damit das Vorgehen der Obama-Administration bei der Nato-Intervention in Libyen. Präsident Obama hat den Ausdruck offenbar selbst nie verwendet. Vizepräsident Joseph Biden hat jedoch bestätigt, dass dieser Begriff die Politik richtig beschreibt, Ryan Lizza, »The Consequentialist. How the Arab Spring Remade Obama's Foreign Policy«, in: *The New Yorker*, 2.5.2011; Daniel Halper, »Biden Acknowledges Obama »Leading from Behind«, *The Weekly Standard. The Blog* (online), 13.10.2012, <www.weeklystandard.com/blogs/biden-campaigns-leading-behind-foreign-policy_654457.html> (Zugriff am 20.9.2013).

Oberstes strategisches Ziel, das Washington durch die bilaterale Zusammenarbeit mit Ankara erreichen will, ist die Stabilität in genau dieser Region, insbesondere angesichts des Bürgerkriegs in Syrien, der nuklearen Ambitionen Irans, des ungelösten Israel-Palästina-Konflikts sowie der politischen Unwägbarkeiten in den arabischen Transformationsstaaten. Hinzu kommen die amerikanischen Sicherheitsinteressen im Hinblick auf den Kaukasus, Zentralasien, Russland und den östlichen Mittelmeerraum. Beispielsweise möchten die USA durch Erschließung neuer Offshore-Ölquellen und Energietransportwege im östlichen Mittelmeerraum den Einfluss Irans und Russlands in der weiteren Region eindämmen.

Mit der Aufwertung seiner Kooperation mit Ankara reagiert Washington auch auf das Zögern der EU, die Türkei in ihre Mitte aufzunehmen. In dem schleppenden Beitrittsprozess hat es seit 2010 kaum Bewegung gegeben. Die USA unterstützen die Beitrittsbemühungen der Türkei seit über zwei Jahrzehnten in der Hoffnung, den Nato-Partner Türkei als EU-Mitglied noch fester im »Westen« zu verankern. Diese Bemühungen basieren jedoch weniger auf der Vision eines vereinten Europas als auf dem Bestreben, dadurch die eigenen strategischen Interessen besser umsetzen zu können. Dieses Interesse verfolgt Washington nun bevorzugt in direkter Zusammenarbeit mit Ankara, ohne den Umweg über Brüssel zu nehmen. Dies ist allerdings auch auf institutionelle Schwächen der europäischen außen- und sicherheitspolitischen Architektur zurückzuführen.

Der Zusammenhang zwischen der Stagnation im EU-Beitrittsprozess und der Hinwendung Washingtons nach Ankara zeigt sich auch in dem Unverständnis, das einzelne Vertreter der Obama-Administration angesichts der distanzierten Haltung der Union und ihrer wichtigsten Partnerstaaten gegenüber der Türkei äußern. Sie sehen in den engen historischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Europa und dem Land am Bosphorus einen Vorteil, den es bei der Umsetzung der amerikanischen strategischen Interessen zu nutzen gilt. Washington erwartet somit von seinen europäischen Partnern, dass diese seine Analyse der türkeispezifischen strategischen Interessen teilen. Dabei blenden die USA jedoch aus, dass die EU aufgrund der Beitrittsverhandlungen sowie der engen zwischengesellschaftlichen Verflechtungen mit der Türkei den innenpolitischen Verhältnissen dort deutlich mehr Bedeutung beimisst. Defizite in der demokratischen Praxis stellen aus europäischer Sicht ein ungleich größeres Hindernis für

eine verstärkte Zusammenarbeit dar als aus Sicht der USA.

Eine vertiefte Kooperation mit den USA in der Türkeipolitik außerhalb der Nato würde der EU jedoch erlauben, die Aufmerksamkeit Washingtons stärker auf ebenjene Probleme zu lenken und so die zivilgesellschaftliche Dimension der US-amerikanischen Türkeipolitik aufzuwerten. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Straßenproteste gegen Premierminister Erdoğan im Sommer 2013 von großer Bedeutung. Denn Washington kann sich der inner-türkischen Dimension seiner Partnerschaft mit Ankara kaum noch verschließen, nachdem die intensive Medienberichterstattung die vorhandenen Probleme auch ins Bewusstsein der amerikanischen Öffentlichkeit gerückt hat.

Gleichzeitig könnte Europa vom sicherheitspolitischen Fokus der USA profitieren. Ein trilateraler strategischer Dialog mit Washington und Ankara böte Brüssel die Chance, sich mit bestimmten Fragen näher zu befassen, ohne sich direkt zu engagieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die regionale Stabilität im Nahen Osten, die durch den Arabischen Frühling fragiler geworden ist. Ein verbesserter Informationsfluss über den türkisch-amerikanischen Kanal könnte hier möglicherweise manche politische Entscheidung optimieren. In einem zweiten Schritt könnten die USA, Europa und die Türkei dann gemeinsame Handlungsoptionen ausloten – das müssten keineswegs militärische, sondern sollten vielmehr politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche sein. Dies erfordert jedoch eine offene Diskussion der strategischen Interessen aller drei Seiten im trilateralen Dialogforum.

Die sich weiterhin rapide verschlechternde Sicherheitslage in Syrien erfordert am dringlichsten konkrete gemeinsame Schritte. Aber auch in der Russlandpolitik könnte die Einbeziehung Ankaras in einen trilateralen Dialog Washington und Brüssel helfen, ihre doch sehr unterschiedlichen Wahrnehmungen und Politikansätze einander besser zu vermitteln. Es bleibt abzuwarten, ob der strategische Dialog zwischen Deutschland und der Türkei, der im Mai 2013 begann, diesen Zielen gerecht werden und als Modell für einen Dialog auf europäischer Ebene unter Einbeziehung der USA dienen kann.

Es gibt jedoch neben der möglichen strategischen Interessenkonvergenz und der Unterstützung innenpolitischer Reformen in der Türkei noch einen weiteren und gewichtigen Grund für eine trilaterale Zusammenarbeit mit Ankara. Sowohl Europa als auch die

USA stehen derzeit vor der Herausforderung, auf die Veränderungen im internationalen System reagieren zu müssen, die aus dem wirtschaftlichen und zunehmend auch politischen Einfluss aufsteigender Schwellenländer wie der Türkei resultieren. Die USA haben früh erkannt, dass sie mit der Türkei einen Kooperationspartner haben, der innerhalb der Governance-Strukturen des internationalen Systems an Bedeutung gewinnen könnte. Die Türkei ist nicht nur Mitglied der zweiten Generation aufstrebender Schwellenländer. Sie liegt auch geostrategisch an der Schnittstelle mehrerer Regionen und internationaler Bündnisse; ihr Aktionsradius reicht von der Mitgliedschaft in der westlichen Nato bis hin zum Beobachterstatus in der Arabischen Liga.

In Zeiten der Unsicherheit über die Zukunft der transatlantischen Gemeinschaft (u.a. hervorgerufen durch die Debatte über den *pivot* bzw. das *rebalancing to Asia*) bietet die Türkeipolitik daher eine neue Möglichkeit zur europäisch-amerikanischen Kooperation. Mit dem Ende der transatlantischen Beziehungen als eigenständigem Politikfeld brauchen Europa und die USA genau solche neuen Aufgaben, um die Relevanz ihrer Partnerschaft an die Realitäten des 21. Jahrhunderts anzupassen. Die vielfältige und langjährige Erfahrung, die beide in ihrer Türkeipolitik gemacht haben, könnte dabei als Ausgangspunkt für einen Austausch darüber dienen, wie Europa und die USA den Veränderungen im internationalen System gemeinsam begegnen können. Dieser Austausch sollte bilateral zwischen der EU und den USA stattfinden, würde aber von einem parallel ablaufenden trilateralen Dialog mit Ankara deutlich profitieren.

Ein erster konkreter gemeinsamer Schritt hin zu solch einem trilateralen Austausch wäre die Einbindung der Türkei in die Verhandlungen über die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Denn nach dem derzeitigen Stand der Dinge müsste die Türkei als Teil der Zollunion mit der EU im Rahmen des TTIP ihren Markt stärker für Produkte der USA öffnen, ohne selbst von Exporterleichterungen zu profitieren. Eine Integration der Türkei in die gemeinsamen Verhandlungen könnte daher helfen, Verstimmungen mit Ankara zu vermeiden, und damit auch der trilateralen Zusammenarbeit in anderen Politikfeldern förderlich sein. Da die EU und die Türkei bereits heute Standards teilen (beispielsweise Industriestandards), dürfte es die Verhandlungen nicht übermäßig erschweren, wenn Ankara einbezogen würde. Die USA und die EU könnten durch die Intensivierung des Handels mit der Türkei und durch verstärkte In-

vestitionen in dem aufstrebenden Schwellenland dessen dynamisches Wirtschaftswachstum nutzbar machen, um die eigenen Volkswirtschaften anzukurbeln. Auch der Zugang zu Märkten in der Nachbarschaft der Türkei könnte auf diese Weise verbessert werden. Die Türkei würde damit zu einem gemeinsamen Wirtschaftspartner der USA und Europas – eine gute Grundlage, um auch ein Dreieck in der internationalen Politik zu bilden.

Abkürzungen

BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CENTO	Central Treaty Organization
CIA	Central Intelligence Agency
CRS	Congressional Research Service
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DECA	Defense and Economic Cooperation Agreement
EDAM	Ekonomi ve Dış politika Araştırma Merkezi (Centre of Economics and Foreign Policy Studies, Istanbul)
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GMF	German Marshall Fund
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IAI	Istituto Affari Internazionali
IISS	International Institute for Strategic Studies
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
SAM	Stratejik Araştırmalar Merkezi (Center for Strategic Research, Ankara)
SETA	Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (Foundation for Political, Economic and Social Research)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (Turkish Industrialists' and Businessmen's Association)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
USAID	U.S. Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen